CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES

BUREAU DE LA COMMUNICATION ET DE LA DOCUMENTATION

TOUR PASCAL B • 92055 LA DEFENSE CEDEX

TELEPHONE 01 40 81 68 56 • TELECOPIE 01 40 81 68 86

N° ISBN 2-11-089994-8

N° 1 - OCTOBRE 2000

LES CAHIERS DU CONSEIL - PAYSAGE ET AMENAGEMENT

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement

LES CAHIERS DU CONSEIL

PAYSAGE ET AMENAGEMENT

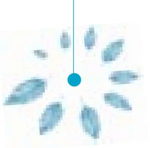
NUMERO 1 - OCTOBRE 2000

Conseil général des ponts et chaussées

Sommaire

Couverture :
Nancy- Jardin d'eau. Alexandre Chemetoff.
Photo : Arnauld Duboys Fresney

POS de Caylus / DDE du Tarn-et-Garonne / SUHE 82 et CAUE 82



Le Conseil général des ponts et chaussées s'est donné une ambition vertueuse mais exigeante : signaler à l'attention du ministre les sujets qui requièrent à son avis un réexamen de la politique publique qui les concerne. En s'exprimant sur le paysage, il cumule les difficultés.

Beaucoup d'abord ont coutume de penser que Ponts et Chaussées et sensibilité sont antinomiques. Ils ne savent pas que le Conseil est composé, comme le ministère de l'Equipement lui-même, de toute une palette de compétences, et parmi elles, des architectes, des urbanistes, des paysagistes, et même des administrateurs cultivés, voire des ingénieurs qui n'ont pas perdu tout esprit de finesse ni toute sensibilité…

Ensuite, parce que, comme tous les thèmes nouveaux et mal définis, le sujet se prête à la controverse. Le Conseil n'a pas vocation dans ses cahiers à trancher cette controverse mais simplement à l'éclairer. La forme que nous adoptons, nous l'espérons, permettra de résoudre la difficulté qu'il y a à préciser les propositions de politique, assez pour provoquer le débat, mais pas trop pour ne pas gêner ceux qui ont la responsabilité de ces politiques. A côté de trois documents qui ouvrent le cahier, et qui tiennent le rôle d'un rapport au ministre de l'Equipement, figurent d'une part des fiches d'exemples qui illustrent des démarches paysagères réussies et d'autre part des points de vue qui, en l'occurrence, sont consonants avec le rapport mais auraient pu ne pas l'être.

Incidemment, il faut ici avertir le lecteur que ces précautions peuvent aboutir à des redites ou au moins à des redondances. S'agissant d'un concept aussi large que le paysage, il ne s'agit pas d'une paresse mais d'un moyen d'accéder à la connaissance, de même qu'on ne se fait une idée d'une montagne qu'après l'avoir vue sous divers angles, qui se recouvrent pourtant un peu les uns les autres.

Enfin, et surtout, la difficulté tient au sujet lui-même : marier action administrative et préoccupation qualitative est déjà difficile. Mais lorsque la préoccupation qualitative concerne un thème vaste et donc flou, une perception d'ensemble comme le paysage, rebelle à toute normalisation et même antinomique du concept de normalisation, la difficulté semble se transformer en impossibilité.

C'est parce qu'il nous a semblé que les personnalités du Conseil général des ponts et chaussées qui s'occupent de ces questions avaient une ébauche de solution à proposer pour résoudre cette difficulté de fond que nous avons décidé de consacrer ce cahier au paysage. Cette solution se place dans un courant managérial très actuel : l'utilisation de l'éthique comme moyen d'inspirer une unité d'action, de donner du sens à des initiatives dispersées, décentralisées pour permettre à ces organisations de répondre à des attentes sociales souvent mal formulées, voire ambiguës, d'une manière souple, adaptée, progressiste.

Le ministère de l'Equipement doit-il manifester plus explicitement son désir d'être un acteur conséquent de la politique pour le paysage ? Doit-il, pour entraîner ses services extérieurs dans ce mouvement, formuler une éthique mettant le paysage au cœur de leurs implications en aménagement ? Ceci apporterait-il une contribution de valeur à la politique du paysage que conduit l'Etat sous la responsabilité du ministère de l'Environnement ? En retour, ce positionnement serait-il l'un des leviers de la modernisation de ces services ?

A toutes ces questions, le cahier propose, parfois avec une chaleur qui témoigne d'un réel engagement pour la cause du paysage, une réponse positive. J'espère que ses développements convaincront de sa pertinence et conduiront à y donner une suite.

GEORGES MERCADAL
VICE-PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES

Les paysages constituent, associés aux monuments, le premier patrimoine culturel de la France. Et ce, d'autant plus qu'ils sont liés à d'autres éléments de ce capital: la gastronomie (produits des terroirs) et trois arts majeurs, la littérature, la peinture et le cinéma. Pour beaucoup, le nom de notre pays évoque d'abord une palette de paysages.

Pour le paysage



Viaduc de Saint-Maurice.
Photo: MELT / DR / A. Bérenguier



Entre Trébeurden et Trégastel.
Photo: MELT / SIC / B. Suard

Place de la Bourse (Lyon). Alexandre Chemetoff.
Photo: Communauté urbaine / Service communication / J. Léone

Les paysages contribuent assurément à la qualité de la vie des habitants ou, au contraire, à leur mal être et à leur désocialisation, surtout en milieu urbain. Ils conditionnent le développement du tourisme, voire l'implantation d'entreprises.

Le paysage est devenu un objet d'aménagement, puis une manière d'aménager les territoires. Il est invoqué par un nombre croissant d'intervenants, il est au cœur du discours sur les plans, les chartes, les projets.

Malheureusement, en dépit de la protection juridique des monuments historiques et des sites pittoresques, le XX[e] siècle aura été celui de la banalisation, de l'uniformisation, de la soumission des paysages ordinaires aux commandements de la fonctionnalité (voies ferrées, routes, autoroutes, réseaux aériens, remembrements, recalibrages des rivières), du marché foncier (tours et barres, étalement du pavillonnaire et mitage, murs de béton en bord de mer), et de la mondialisation de l'économie (publicités, zones d'activité et de commerce partout identiques, politique agricole commune, etc.).

Et, avant comme après la décentralisation, les pouvoirs publics nationaux, régionaux et locaux auront le plus souvent assisté passivement à cette évolution...

LE PAYSAGE DOIT ETRE, LUI AUSSI, AU CENTRE DES PROJETS D'AMENAGEMENT

Or, il n'y est presque jamais. L'attention de l'aménageur ne se porte positivement sur le paysage qu'une fois le principe de l'aménagement décidé. Même si le parti initial a été inspiré par la qualité du paysage pré-existant (l'implantation de résidences haut de gamme, ou de certaines entreprises, se fait plus volontiers dans des paysages déjà réputés), le réflexe normal consiste au mieux à voir, une fois le projet conçu, comment il pourrait "s'insérer" dans le paysage (cas des routes nouvelles, des lignes à haute tension, des zones d'activité), au pire à ne rien voir du tout et à se borner à respecter les règles des POS (cas de beaucoup de constructions individuelles ou de petits aménagements urbains).

Dans les temps récents, des facteurs comme la baisse du prix des terres agricoles, la hausse des exigences juridiques et sociales en matière de sécurité vis-à-vis des risques naturels ou d'origine humaine (inondations, avalanches, bruit, odeurs, pollutions), ont compté bien plus que le paysage dans les stratégies d'implantation des établissements humains.

Les aménageurs se font rappeler tout un ensemble de contraintes ou d'avantages par les documents d'urbanisme, qui limitent le champ des possibles. Certaines de



Photo: Pialat


Aménagement des berges et abords de la Seine.
Photo : Port autonome de Paris

ces contraintes concernent le paysage (littoral, abords de monuments, sites et zones protégés en général). Lequel n'est intégré explicitement au cœur du projet initial que s'il s'agit d'un aménagement à vocation touristique, par exemple la création d'un espace vert de loisirs.

On sent bien que certaines autorités publiques cherchent depuis des années, conscientes de la très forte demande de paysage induite par la vie en ville, le moyen de placer légalement le paysage au centre des projets. Les études d'impact, le volet paysager du permis de construire, l'obligation de traiter du paysage dans les documents d'urbanisme, les chartes et cahiers des charges qui sont sensés inspirer, dans certains territoires, les partis que prendront les acteurs publics et privés vont dans ce sens. De même, les politiques du 1% paysager vont au-delà de la recherche de l'insertion et ont pour ambition de faire participer les autoroutes à la reconstruction des paysages traversés.

Mais la prise en compte du paysage en première intention ne fait pas encore partie du bagage culturel français. Il s'agit d'un problème qu'on ne réglera pas à coup de décrets. Pour leur part, les représentants de la puissance publique centrale et locale, qui sont de grands aménageurs, doivent faire de la pédagogie par l'exemple et le faire savoir. Tout débat public médiatisé, sur un futur grand aéroport, sur un projet de TGV, sur une nouvelle génération de soutiens aux activités agricoles et forestières, sur les nouvelles sources d'énergie, doit montrer que la question du paysage se pose en même temps et avec le même sérieux que les autres. Cette pédagogie sera beaucoup plus parlante que le rappel formel de la nécessité de prendre en compte les paysages dans les contrats de plan Etat-région, dans les schémas divers et dans les programmes d'aménagement.

DECOLONISER LE PAYSAGE

La colonisation du paysage a consisté pour des détenteurs du savoir et du pouvoir (celui des bureaux ou de l'argent) à imposer à la majorité de la population supposée inculte, indisciplinée et peu motivée, des règles, des normes, des modèles. Soit disant pour son bien, et au nom de l'intérêt général (c'est la caractéristique de toute colonisation).

Il s'agit de lutter contre l'appropriation des principes d'aménagement par diverses bureaucraties qui, toutes, sont animées des meilleures intentions (éviter le mitage, les incendies, les pollutions, la ségrégation, l'asphyxie des réseaux, l'atteinte aux constructions traditionnelles, la prédominance des bureaux, etc.). La sédimentation des multiples procédures, législations, modalités de subventions, tant françaises qu'européennes, conduit à une juxtaposition de logiques menant parfois à des incohérences et souvent à la recherche du plus petit commun dénominateur qui évitera toutes les embûches. On finit par se satisfaire d'une évolution uniforme et timorée des paysages traversée par quelques éclairs, les gestes individuels de ceux, président de la République, maire de grande ville, président de conseil général, firmes, etc. qui ont les moyens politiques ou financiers de passer par dessus la bureaucratie.

Tout cela est vrai, mais on peut mettre à disposition des citoyens motivés des aides au débat, surtout avec l'exploSion de la communication électronique. Leur coût ne doit pas être un obstacle, comme il ne l'est pas dans certains pays voisins, qui ne concevraient pas l'actualisation des plans d'urbanisme ou des constructions nouvelles sans débat démocratique approfondi.

On a pu imposer avec succès aux firmes de renoncer à certaines formes de clinquant dans les paysages protégés, et même de construire en harmonie avec le paysage. Certains services publics ont pu faire de même en réalisant des constructions de haute tenue architecturale. On a pu inciter les particuliers à s'impliquer dans la restauration et la mise en valeur de quartiers anciens ou de sites protégés, chacun comprenant que son patrimoine privé bénéficierait de l'effort global.

Cette entreprise de recomposition progressive du paysage fondée légitimement sur l'adhésion d'une fraction importante de citoyens n'est donc pas une utopie, il faut simplement la soutenir.

TOUS LES PAYSAGES SONT CONCERNES

Le XIX[e] siècle dans sa seconde moitié et le XX[e] siècle auront été ceux de la protection juridique progressive, puis de la restauration d'éléments ponctuels majeurs du capital paysager de la France. Ce mouvement est loin d'être achevé, parce que toute adjonction de pièces nouvelles prend beaucoup de temps, à commencer par celui de la négociation, exige des moyens supplémentaires, et aussi parce que la notion même de site ou de monument historique évolue avec le temps.

Par comparaison avec de nombreux pays étrangers développés, et au regard de l'extrême richesse du patrimoine français, on peut dire que cette entreprise a globalement été couronnée de succès et que le patrimoine exceptionnel a été préservé. Cela n'a été possible qu'au prix de fortes contraintes, souvent très mal ressenties, au début du moins, par les populations et leurs représentants élus. Les contraintes ont paru signifier pour certains qu'en contrepartie, on pouvait faire un peu n'importe quoi partout ailleurs.


Parc A. Citroën - Gilles Clément et Alain Provost
Photo : Mairie de Paris / Henri Garat

Or, il est absurde de séparer conceptuellement les paysages exceptionnels des paysages ordinaires, même si des catégories juridiques précises comme les secteurs sauvegardés, les sites classés ou les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager ont leur raison d'être.

Le cas des entrées de villes est à cet égard très frappant : comment supporter que, partout en France, l'accès aux sanctuaires que constituent les centres historiques anciens des villes grandes et moyennes soit terni par la longue traversée de zones d'activité médiocres, elles-mêmes partiellement occultées par une profusion d'affiches et d'enseignes encore plus affligeantes ?

Bien qu'ils couvrent la majorité des territoires et constituent notre cadre de vie familier, les paysages ordinaires de notre pays continuent à subir des dégradations profondes, plus importantes semble-t-il, qu'en des pays proches, aux structures sociales et économiques semblables comme la Grande-Bretagne ou l'Allemagne. Il en est ainsi pour les banlieues comme pour beaucoup de paysages ruraux et naturels qui sont mités par des constructions éparses. Par ailleurs, les réseaux aériens sont d'une densité choquante, et beau-


Entrée de ville.
Photo : DDE du Val-d'Oise

Viaduc du Nantua (A40).
Photo : DR / A. Bérenguier



coup de petits équipements publics relèvent de conceptions d'une autre époque et souffrent d'une réalisation indigente.
Partout le paysage peut être amélioré, recomposé, partout il peut se construire et se conserver grâce à la combinaison des règlements et des incitations financières avec des initiatives privées impliquant une appropriation des objectifs communs.

LE PAYSAGE A BESOIN DES POLITIQUES

Les responsables politiques ont une double mission :
• traduire par des lois, des règlements et des décisions exécutées par l'administration, les aspirations du peuple qui les élit ;
• animer le débat permanent, contribuer à faire émerger des opinions bien construites et des projets du corps social, proposer des solutions aux problèmes du moment, anticiper sur ceux du futur.
En matière de paysage, les élus se sont souvent bornés à constater que la demande sociale était imprécise et se sont rarement risqués à engager le corps social sur le chemin de l'effort, sans doute parce que le tourisme, en grande partie fondé sur la qualité des paysages, pèse d'un poids politique moins fort que d'autres secteurs d'activité pourtant moins importants pour le pays.
Par ailleurs, certains mauvais exemples donnés par des aménageurs publics de l'espace, ou leur atonie, ne peuvent que dissuader les privés de se lancer dans des opérations souvent coûteuses de réhabilitation des lieux dont ils ont la garde et incitent les élus locaux à l'indulgence.
Les succès des politiques de réhabilitation des centres villes, des quartiers anciens, les progrès indéniables réalisés en matière de qualité architecturale des constructions publiques, l'attention très forte accordée par certains élus urbains et ruraux aux questions de paysage, n'empêchent pas que le paysage ordinaire n'est pas vraiment pris en charge par ces politiques et leurs services techniques, qui veulent avant tout éviter les conflits avec les groupes de pression et ne voient pas ce que leur apporterait une prise de risque en la matière.



Echangeur.
Photo : Scetauroute

Au demeurant, il n'est pas possible de faire porter la responsabilité de la situation sur la décentralisation des règles d'urbanisme puisque l'Etat et ses services étaient quasiment absents avant 1983 de ces questions de paysage en dehors des sites et des abords de monuments.
La forte croissance de la demande sociale de paysage interpelle nécessairement les responsables politiques, qui ne pourront se contenter de laisser aux riches les quartiers anciens, le littoral protégé ou l'habitat rural réhabilité, et aux pauvres les abords des rocades et des centres commerciaux dans des lotissements au rabais.
Que le paysage ne soit pas actuellement au cœur du débat politique peut après tout être un atout parce que les élus peuvent se rassembler au-delà des clivages traditionnels sur les dossiers du paysage et inscrire ainsi l'action publique dans la durée sur des fondements largement consensuels.

LES POLITIQUES ONT BESOIN D'UNE ADMINISTRATION PROFESSIONNELLE

Dans une fonction publique de l'aménagement dominée par des ingénieurs et des administrateurs, les paysagistes ont du mal à se positionner. Le système français de recrutement par concours et pour la vie n'est pas le mieux adapté à l'emploi de paysagistes, ni dans la fonction publique territoriale (où ils se cachent sous le nom d'ingénieurs), ni dans celle de l'Etat où ne sont admis en nombre limité que des architectes-urbanistes (corps qui devrait au moins s'ouvrir aux paysagistes).
Devant ces difficultés, la tentation est forte de "verdir" les corps d'ingénieurs en place, c'est-à-dire de les initier de façon complémentaire aux questions de paysage : c'est forcément une bonne chose d'amener à cette discipline des ingénieurs mais cela n'en fait tout de même pas des paysagistes. Les expériences tant françaises qu'étrangères montrent qu'on ne devient réellement "paysagiste" qu'après une véritable formation très spécifique, faite de savoir et de longue pratique.
Il est indispensable de trouver dans notre système de fonction publique à la française les moyens de faire beaucoup plus largement appel aux professionnels compétents, les paysagistes n'étant qu'un cas parmi beaucoup d'autres.
En outre, les pouvoirs publics doivent cesser de concurrencer les paysagistes ou les architectes libéraux sur le marché de la conception lié aux commandes publiques. Il leur incombe en revanche de favoriser par tous les moyens l'émergence en France d'équipes pluridisciplinaires de niveau international.
En guise de conclusion, on peut affirmer que les pouvoirs publics ne doivent plus se contenter d'assister en spectateurs au gaspillage de l'espace et à sa banalisation.



Aire d'autoroute Nîmes Caissargues.
Bernard Lassus, paysagiste

S'il est une manière d'être aux antipodes du développement durable, c'est bien celle de l'artificialisation inconsidérée de notre propre espace de vie.
Nous ne pouvons plus tolérer ce que d'autres pays pareillement développés n'accepteraient jamais chez eux.
Il est temps d'afficher des politiques volontaires, qui doivent comprendre avec une égale force l'intégration du paysage au centre du projet d'aménagement et la mise en œuvre d'une police du paysage avisée mais rigoureuse, s'appuyant sur des outils juridiques et financiers adéquats.
C'est pour faire passer ce message que le Conseil général des ponts et chaussées a voulu consacrer le premier numéro de ses cahiers au thème du paysage dans l'aménagement.

POLE PAYSAGE DU CGPC

Ce texte a été rédigé collectivement par le pôle paysage du Conseil général des ponts et chaussées dans l'esprit d'un projet de manifeste dont il constitue les premiers éléments.

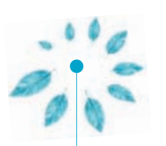
COMPOSITION DU POLE DE COMPETENCE PAYSAGE DU CGPC

Il est constitué de membres du Conseil général des ponts et chaussées auxquels sont associés des membres du Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts, des ministères de l'Environnement et de la Culture, des professionnels extérieurs et des personnalités qualifiées. Leurs formations sont très variées (ingénieurs, paysagistes, architectes), assurant ainsi une approche plurisdisciplinaire.

Gilbert Simon, président
Jean Cabanel, secrétaire

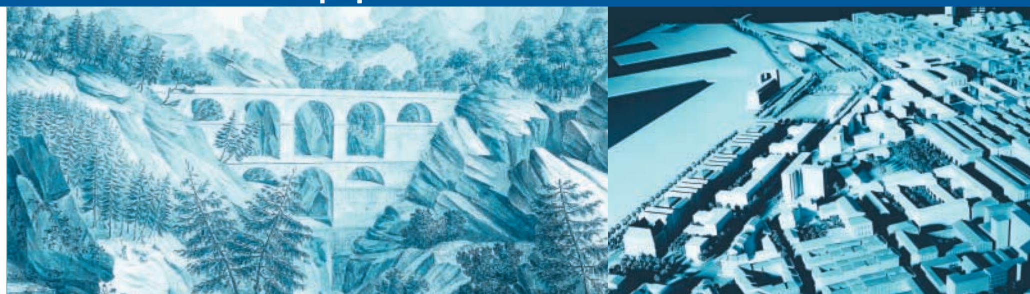
Robert-Max Antoni, Alain Artaud, Vincent Auzanneau, Catherine Bersani, Jean Berthier, Dominique Bidou, Louis Blaise, Bertrand Creuchet, Jean-François Delamarre, Anne Fortier-Kriegel, Jean Frebault, André Grammont, Daniel Laroche, Bernard Lassus, Michel Léger, Jean-Paul Philippon, Michèle Prats, Michel Renon, Alain Riquois, Bruno Stahly, Bernard Thuaud.

La place prise au cours de la dernière décennie par le paysage dans l'activité du ministère de l'Equipement est sans doute l'un des phénomènes les plus significatifs de la transformation d'une des plus anciennes administrations françaises. Même si son intérêt pour le paysage s'inscrit dans une tradition dont portent témoignage les cartons à dessin exhumés des archives du XVIII[e] siècle à l'occasion de la célébration du 250[e] anniversaire de l'Ecole nationale des ponts et chaussées..., cette nouvelle importance pourrait correspondre en fait à l'irrésistible aspiration sociale que constitue la montée des valeurs environnementales.



Le paysage et les services de l'Equipement

Il est probable que cette préoccupation grandissante du paysage fait largement écho à la faveur dont ce thème jouit dans une opinion publique partagée entre mémoire nostalgique et désir d'affirmation de soi.



Dessin : projet de concours - XIX[e] siècle - ENPC

Projet Euroméditerranée. Maquette ZAC Joliette.
Photo : AERIAL

Une réponse à l'évolution sociale

La problématique du paysage dans les services territoriaux de l'Equipement traduirait un processus original de réponse des ingénieurs chargés d'aménager le territoire. L'actualité du sujet montre en effet que l'argument "paysage" permet de renouer le dialogue et même de signer un nouveau contrat entre la population, les élus et les services territoriaux de l'Equipement ; cependant, son maniement se révèle porteur de multiples ruptures par rapport à la culture administrative traditionnelle, ce qui ne va pas sans quelques risques inhérents à l'effervescence d'une démarche innovatrice.

Dès lors, les perspectives ouvertes à la mise en œuvre locale d'une véritable politique publique du paysage devraient conduire à formaliser un certain nombre d'exigences sur l'authenticité.

Plusieurs recommandations, suggérant une éthique concrète et dynamique de l'action, peuvent être tirées d'un examen rapide des exemples offerts par les dossiers traités au cours de la période récente. A ce prix, le nouveau contrat sur le paysage proposé par les services territoriaux du ministère de l'Equipement sera un contrat "gagnant/gagnant".

> "L'intervention sur le paysage au ministère de l'Equipement : des initiatives heureuses face à une demande sociale forte mais complexe."

Au fil des inspections, à la lecture des rapports d'activité ou de mission, on note que la place du paysage dans l'activité du ministère de l'Equipement grandit et change de nature : la capacité des services déconcentrés à édicter et mettre en œuvre une politique du paysage serait-elle un critère d'évaluation de leur aptitude à s'adapter au nouveau rôle de l'Etat et à la modernisation du management public ?

> "Le paysage, une nouvelle dimension de l'activité des services territoriaux de l'Equipement."

Une hypothèse explicative de la place nouvelle du paysage dans l'activité des services territoriaux du ministère de l'Equipement serait inspirée de la leçon de Bernard Lassus[1], selon laquelle c'est à partir du paysage que se mettent en place les politiques d'environnement appropriées : lutte contre les déchets ou les pollutions, restauration des peuplements végétaux et animaux, contrôle de la consommation d'espace naturel par les usages industriels ou urbains, voire plus récemment agricoles.

Investis de responsabilités dans la conception et la réalisation des infrastructures nécessaires à la vie quotidienne et à l'économie, comme le logement, le développement urbain, les transports, les services territoriaux du ministère de l'Equipement sont, par définition, des fabricants de

1. Bernard Lassus, fondateur du seul enseignement doctoral formant des paysagistes à l'université de Paris, enseignant à l'université de Philadelphie (USA) et conseil du directeur des routes au ministère de l'Equipement depuis de nombreuses années, est l'auteur d'ouvrages doctrinaux sur le paysage et a eu l'occasion de les mettre en pratique par ses réalisations dans nombre de pays.



Riom. Secteur sauvegardé urbain.
Photo : ministère de la Culture

paysages. Mais il n'est pas sûr que cette vocation les ait toujours conduits à apprécier autrement l'efficacité des objectifs techniques qu'ils poursuivaient.

Aujourd'hui néanmoins, le foisonnement du droit administratif est relayé par des initiatives de toute nature dans les directions départementales de l'Equipement en écho à un discours social, économique et politique omniprésent sur le paysage.

Ces initiatives sont très variées, depuis des exemples intéressants mais anecdotiques jusqu'à une innovation à très grande échelle comme la politique autoroutière du 1 % paysage et développement. Celle-ci draine des sommes considérables [2] sur des axes desservant plusieurs dizaines de départements et ses protagonistes se retrouvent d'ailleurs dans de nombreuses autres affaires concernant le paysage.

LE PAYSAGE DANS LE DROIT

Grâce au droit du paysage, s'est établie progressivement une véritable politique publique du paysage dotée d'un régime ordinaire et de périmètres d'exception. Elle convie les services à une vision de l'ensemble du territoire.

Le droit qui fonde largement l'action administrative sur le paysage témoigne d'ailleurs de l'évolution de la pensée sur le sujet : tension entre la priorité accordée à la conservation de paysages considérés comme des sanctuaires face à la conviction que tout paysage est une création de l'art, c'est-à-dire de la manière de le regarder. La transformation en tant que telle n'est alors nullement négative, elle peut même être génératrice d'œuvres nouvelles.

Cette inscription du paysage comme objet juridique s'est accélérée sensiblement dans les années récentes tandis que le champ couvert par cette préoccupation s'est étendu et détaillé.

Certains [3] de ces textes organisent une politique intensive du paysage faisant clairement référence à la notion d'espaces protégés, à travers des périmètres spécifiques : espaces proches du rivage, espaces boisés classés, zones d'estive pour les chalets d'alpage, zones de publicité restreinte, etc.

L'institution de ces périmètres (repérage, analyse, qualification, mise en forme de la procédure administrative d'homologation), leur gestion (recherche des modalités d'entretien, contrôle, délivrance des autorisations), sans parler des actions incontournables de communication, représentent un important volume de travail pour les services, toute question de qualification mise à part.

A côté de ces procédures "lourdes", un droit commun du paysage s'est développé, impliquant au quotidien des compétences professionnelles adéquates.

2. 131 millions de francs d'opérations de ce type environ sur l'A75, dite "La Méridienne" entre 1991 et 1997.

3. Aux dispositifs traditionnels des lois de 1913 et de 1930 sur la protection des monuments historiques et des sites, se sont notamment ajoutés ceux prévus par les lois de 1943 et de 1962 sur les abords de monuments et sur les secteurs urbains sauvegardés, la loi de 1975 sur le conservatoire du littoral, la loi de 1976 sur la protection de la nature qui a institué les parcs naturels, la loi de 1979 sur la publicité, les lois de 1985 et 1986 sur la montagne et le littoral succédant elles-mêmes aux directives d'Ornano des années 1978-79, les lois de 1993 sur le paysage et de 1994 sur l'urbanisme à propos des chalets d'alpage notamment, la loi du 2 février 1995 dite loi Barnier avec le célèbre amendement Dupont sur les entrées de ville.

> "Une généralisation de la prise en compte du paysage dans les préoccupations de l'action administrative."

Une série de constatations signe une généralisation de la prise en compte du paysage dans les préoccupations de l'action administrative, une politique "extensive" pourrait-on dire. Il n'est d'ailleurs pas rare de relever une impulsion donnée par le préfet lui-même (Drôme, Puy-de-Dôme, Vosges, Tarn) ou des sous-préfets (Savoie, Pyrénées-Atlantiques, etc.).

Sa pratique est faite de circulaires anti-mitage confirmées par l'article du règlement national d'urbanisme (L-121-1), des rapports de présentation des POS, dont le fameux article 11 qui définit les prescriptions paysagères des études d'impact, du volet paysager des lotissements et du permis de construire, des études d'insertion des infrastructures.

La dimension paysage apparaît de façon récurrente, que ce soit en matière de gestion du personnel et d'appel à des concours extérieurs comme en matière d'autorisations administratives de droit commun, ou à propos des politiques d'études [4], de la prise de commande sur les constructions publiques, la voirie, ou, plus généralement, de l'offre globale en matière d'aménagement, de la gestion d'un grand programme ou de l'entretien routier (plantation d'alignement, décoration des ronds-points).

L'habitude a été prise, dans le Var par exemple, d'associer une étude paysagère aux plans de gestion de la route et d'avoir systématiquement recours à des compétences professionnelles spécialisées pour toutes les prestations d'ingénierie publique. Cet usage s'est instauré à partir des analyses faites pour appliquer la loi littoral et du travail accompli pour dresser une cartographie des contraintes géographiques et des principes de valorisation paysagère.

Une première étape s'était attachée à l'élaboration des documents d'urbanisme et à la définition de directives pour la délivrance des autorisations d'utiliser le sol.

Dans la Drôme, on peut suivre les retombées de l'étude générale sur les Baronnies dans les "porter à connaissance" des POS, dans les directives éditées pour la réalisation de programmes de travaux (espaces publics, ronds-points, entrées de ville, etc.), dans la promotion d'une "route de l'olivier". Dans l'Ariège, c'est sur la base des analyses paysagères du territoire que s'élaborent les prescriptions en matière de publicité mais aussi les préconisations de mise en valeur et de développement touristique.

On ne compte plus les documents pédagogiques exposant des politiques ou des préconisations pour promouvoir le paysage [5].

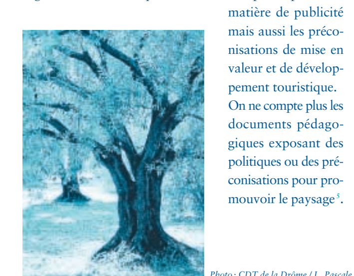
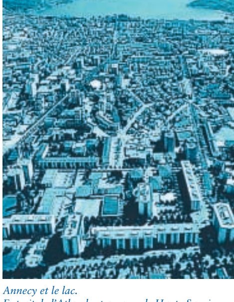


Photo : CDT de la Drôme / L. Pascale



Annecy et le lac.
Extrait de l'Atlas des paysages de Haute-Savoie.
Photo : CAUE 74 / Denis Vidalie

4. Inventaires, atlas, schémas départementaux ou plans de paysage.

5. Atlas des paysages de Haute-Savoie, plan de paysage de l'Isle d'Abeau, brochure élaborée avec les services maritimes et d'urbanisme de la DDE du Morbihan sur les chantiers ostréicoles et l'intégration paysagère, document produit par la DDE du Val-de-Marne "Enjeux paysagers du Val-de-Marne, quatre ans de démarche paysagère", édition d'un CD-rom en Gironde pour faciliter l'introduction d'un débat sur les enjeux d'un plan d'occupation des sols, dépliant sur un jeu-concours sur les sites traversés par l'autoroute A 75, etc.



A75 - Viaduc du Piou (Lozère).
Photo : DDE de l'Aveyron

Bien sûr, une expertise adéquate est sollicitée de façon croissante au fur et à mesure de la multiplication des interventions des services. Le jury des "Rubans d'or" des ouvrages routiers associe des artistes aux diverses sensibilités ; dans le Maine-et-Loire, des créateurs de "land-art" ont contribué aux réalisations d'infrastructures à l'instigation de l'un des paysagistes-conseils qui accompagnent désormais la majorité des services territoriaux du ministère.

Le Conseil général des ponts et chaussées est saisi de plus en plus souvent de questions sur le paysage au-delà de ses missions classiques d'inspection des services et des expertises sur les sites du collège des espaces protégés : la protection de la vallée d'Aspe dans les Pyrénées-Atlantiques, ou le désensablement du Mont-Saint-Michel, l'entrée de ville de Saint-Flour, l'intégration paysagère de la route nationale 508 en bordure du lac d'Annecy en sont autant d'exemples.

UNE INNOVATION MAJEURE, LA POLITIQUE AUTOROUTIERE

1 % PAYSAGE ET DEVELOPPEMENT

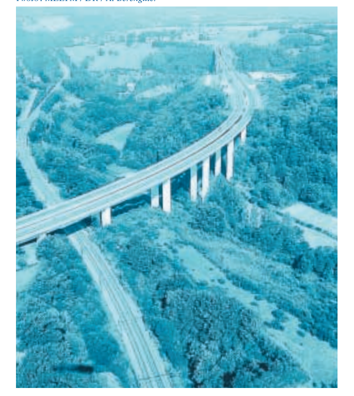
Cette politique est née à partir de la décision de l'Etat en 1987 de réaliser deux nouvelles autoroutes dont la finalité était, d'une part de désenclaver le Massif Central, d'autre part de délester les itinéraires saturés vers le Midi de la France et spécialement la vallée du Rhône. Il s'agissait d'optimiser les effets d'investissements considérables conduits sous la responsabilité de l'Etat en profitant d'une opportunité, des autoroutes sans péage, et en tirant la leçon du plan routier breton, dont l'incidence sur le paysage, notamment le mitage aux abords immédiats des voies nouvelles, était déjà manifeste.

L'idée était de valoriser la dimension économique et sociale du paysage, tout en essayant de prévenir deux effets négatifs du passage de l'autoroute : un premier risque lié à la dimension longitudinale du parcours qui aggrave les situations existantes, renforce les atouts des localités dynamiques et affaiblit encore celles qui s'étiolaient déjà ; le second risque étant que, tributaires d'une vision transversale de l'axe routier et de l'attraction qui se fait le long de l'autoroute, les activités abandonnent soit le centre des localités à proximité, soit l'arrière-pays.

Le fil rouge retenu a été la valorisation de la traversée de paysages prestigieux et l'établissement d'un dialogue virtuel à son sujet entre l'usager de l'autoroute et l'habitant de la région parcourue afin que : *"l'autoroute devienne la table d'orientation des paysages"* comme le disait alors le directeur des routes.

D'emblée, l'entreprise engagée sur les autoroutes A20 Vierzon-Brive et A75 Clermont-Ferrand-Béziers intéresse cinq régions de programme et plus d'une dizaine de départements. Elle s'articule autour d'étapes formalisées : un livre blanc qui synthétise le point de vue de l'Etat sur les enjeux paysagers de l'axe desservi, une charte d'itinéraire qui identifie les valeurs paysagères à partir desquelles les protagonistes décident d'organiser la sélection des actions à entreprendre, une règle du jeu en quelque sorte, et enfin des chartes locales qui, au niveau de chaque portion pertinente d'itinéraire, bien souvent le département traversé, définissent les opérations concrètes à réaliser.

A20 - Section Vierzon-Brive.
Photo : MELTM / DR / A. Bérenguier

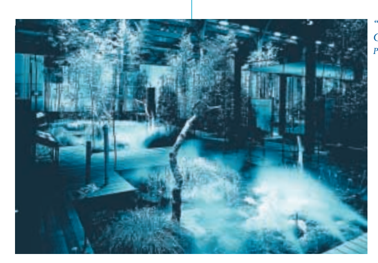


Le paysage n'est pas mis en scène seulement pour ce qu'il représente aux yeux de ses habitants. La seule jouissance le cède ici à une démarche de valorisation économique en fonction de laquelle sont appréciées les améliorations nécessaires pour donner à l'usager de l'autoroute envie de s'arrêter cette fois-ci ou à l'occasion d'un autre passage. Il s'agit bien d'une politique partenariale qui relie les institutions en charge de représenter les parties prenantes, l'investisseur initial, c'est-à-dire l'Etat, et les élus des régions traversées. Les décisions sont préparées et débattues dans des comités où sont présents les acteurs locaux intéressés.

Depuis le lancement de la politique du 1% en 1992 par la production des livres blancs de l'A20 et de l'A75 et son extension décidée en 1995, 23 livres blancs ont été présentés, 30 chartes d'itinéraires ont été signées (10 pour l'A20 et l'A75, 10 pour l'extension au réseau non concédé, 10 pour le réseau concédé). Cette politique a déjà mobilisé près de 200 MF de crédits d'Etat, avec un effet de levier important ; c'est ainsi que sur la Méridienne A75, 65 MF d'aides de la direction des routes ont généré des opérations d'un montant total de 220 MF.

Le succès fut immédiat, servi par une méthode pragmatique mais rigoureuse et par l'enthousiasme des services locaux incarnés à travers des hommes impliqués dans le dispositif autant par leur métier que par leur histoire personnelle : Clermont-Ferrand devint pour quelques années capitale du paysage. Et l'administration donna leur chance à de jeunes professionnels encadrés par des paysagistes coordonnateurs d'un bout à l'autre de l'axe autoroutier. L'histoire dure encore. De nouveaux chapitres se sont ouverts...





"Le Jardin Planétaire".
Grande Halle de la Villette.
Photo : EPPGHV / A. Goustard

"Une forte aspiration sociale entre mémoire nostalgique et désir d'affirmation de soi."

DU PAYSAGE COMME JUSTIFICATION UNIVERSELLE

Il est vrai que le thème du paysage a sans doute trouvé un écho dans l'administration parce qu'il occupe une place grandissante dans la vie quotidienne, sociale et économique. L'engouement pour le paysage conduit à l'associer à toutes les entreprises nécessitant une justification : serviteur de la mémoire des jours heureux, il est voué à en conserver des traces d'autant plus précieuses qu'elles sont menacées par la vitesse des déplacements ou la production de masse[6]. Inventeur des émotions nouvelles à l'occasion de tel ou tel geste architectural ou technique, il justifie la *tabula rasa* sans laquelle l'art se réduirait à la conservation. Tout devient paysage...

Le succès de l'exposition à la grande halle de La Villette, "le jardin planétaire" et la production littéraire qui l'accompagna[7], le désarroi suscité par les chutes d'arbres lors de la tempête de décembre 1999, l'inquiétude toujours vivace sur le bétonnage du littoral ou le drainage des marais, corroborent l'émergence d'une vive sensibilité populaire.
Le sujet dépasse les frontières : les visiteurs de notre pays (70 milliards de l'excédent du commerce extérieur), interrogés pour le compte de la direction du tourisme, mettent le paysage en deuxième position des motifs pour lesquels une villégiature est recherchée.
Au-delà du vocabulaire, avec le paysage audiovisuel français (le fameux PAF) par exemple, le succès du TF1 de 20 heures consacré au patrimoine protège sites et monuments menacés plus efficacement qu'une commission nationale. Dans les médias publicitaires, vertes prairies et couchers de soleil empourprés font couramment concurrence aux créatures de rêve pour solliciter les consommateurs de produits en tout genre.
L'importance prise par le paysage dans l'organisation sociale procède de la relation qu'il établit entre nature et culture. Sa définition, - ce que le regard peut embrasser, ce que la main peut construire -, renvoie au lieu de vie d'un groupe, cristallise un sentiment d'appartenance et manifeste la conscience d'une histoire collective.
L'explosion de l'information, la multiplication et le mélange quotidien des cultures, des usages, des modes suscitent un souci croissant d'identité tant des individus que des collectivités[8].
Le paysage devient le témoin entre générations qui justifie le présent et permet d'envisager l'avenir. Il trouve facilement sa place dans les discours sur le développement durable.

6. Les voûtes de platanes qui ombragent d'anciennes routes nationales, les chemins bordés de haies de noisetiers, les chalets d'alpages…

7. Revue "Critiques" n°613/14 - Jardins et paysages- , "le jardin planétaire" sous la direction de Claude Eveno et de Gilles Clément (éditions de l'Aube), les "Carnets du paysage" co-produits par Acte sud et l'Ecole nationale supérieure du paysage dans lesquels on lira en particulier "Paysages urbains, choses publiques" d'Isaac Joseph.

8. Qui s'aperçoivent que l'originalité bien assumée reçoit considération, et même acquiert une valeur marchande. La qualité du cadre de vie joue efficacement dans la concurrence des implantations d'entreprises à "matière grise".

"Défense du paysage ou recherche de dignité ? Le paysage comme révélateur démocratique."

Sans doute faut-il faire également la part du rêve dans cet engouement pour le paysage en méditant le vers d'Hölderlin : *"L'homme habite en poète"*. Peut-être saisit-on plus aisément alors la dimension protestataire prise par le paysage.
Ce que l'on perçoit comme la dégradation du paysage ne serait pas d'une autre nature que le sentiment de dégradation du lien social dans les métropoles. Un refus de la promiscuité urbaine, des rigidités d'une architecture devenue la proie de réglementations techniques et formalistes, en un mot le reproche de produire *"des espaces sans qualité pour des gens sans importance !"* La discussion sur l'aménagement, du logement aux infrastructures, se bornerait à des préoccupations de rentabilité ou de partage de pouvoir.
Affirmer la valeur du paysage, mieux encore l'ériger en projet[9], redonne sa légitimité à la réaction sensible du citoyen ordinaire par opposition à l'appréciation qualifiée des ingénieurs et des technocrates *"qui savent ce qui est bon pour vous !"* et réduisent la "composition urbaine" aux techniques de planification. Cela atteste la volonté de remettre le bien-être et la vie collective au centre des préoccupations d'aménagement : *"ce que tout le monde peut voir retrouve de l'importance"*. Le paysage devient ainsi une sorte de révélateur démocratique de la logique attribuée à l'action des institutions.

UN INSTRUMENT EFFICACE DU DIALOGUE POLITIQUE SUR L'AMENAGEMENT

A travers ces contradictions, le paysage apparaît comme un instrument efficace du dialogue politique sur l'aménagement, son emploi permet d'ouvrir largement la discussion sur les objectifs et la manière d'aménager le territoire.
Interprétation culturelle d'une image, il peut servir à énoncer également un savoir-faire de la transformation. En donnant à voir l'histoire qui l'a produit, il la qualifie et la met en perspective ; de ce fait, il favorise la construction d'un projet pour maîtriser le futur : il devient un appel à la mobilisation.
Il peut ainsi devenir un médiateur utile et nécessaire pour régler les problèmes politiques, économiques et sociaux actuels. C'est dans cette inspiration que se situe la réhabilitation des places et espaces publics menée par la Communauté urbaine de Lyon dans la presqu'île entre Saône et Rhône jusqu'à Vaux-en-Velin et Vénissieux, ou le soin mis par la DDE du Val-de-Marne au cours des





Route de Jipar.
Photo : Anne Fortier-Kriegel

9. Le succès rencontré par les actions qui se recommandent de ce thème lorsqu'il s'agit des grands ensembles illustre ce mécanisme, notamment celui rencontré par l'appel à propositions lancé récemment par la délégation interministérielle à la Ville.


Vallée du Lot. Saint-Cirq Lapopie.
Photo : CDT du Lot

cinq dernières années, - comme celle du Val-d'Oise ou des Hauts-de-Seine d'ailleurs - à afficher une volonté de requalification imaginative des paysages urbains modernes pour les grands ensembles de logements sociaux.
Voilà pourquoi le paysage figure généralement en bonne place dans les professions de foi des campagnes électorales locales, et permet, sur une action précise, de dépasser les clivages politiques ou fonctionnels traditionnels.
La réunion de douze communes dont celles de Vincennes, de Champigny et du Perreux au sein du projet de protection de la vallée de la Marne est significative de cette dynamique. L'écho rencontré dans l'Aveyron par une étude paysagère conduite par la DDE sur le lac de Lévezou ou encore la coopération engagée sur ce thème par les services du Lot-et-Garonne avec le conseil général et l'association des maires.
On voit d'ailleurs apparaître parfois de solides alliances sur la promotion du paysage, y compris en matière opérationnelle et financière, entre services de l'Etat et conseils généraux ou régionaux. Les projets de la route des Hauts de la Réunion ou de mise en valeur touristique de la vallée du Lot ont été élaborés sur cette base.
C'est aussi ce type de démarche qui conditionne le succès de la politique routière 1% paysage et développement. La traversée du Massif Central a été conçue comme une politique de l'arrêt, mettant en œuvre un contrat entre des techniciens et des élus pour que les usagers de l'infrastructure et les habitants des départements parcourus puissent se manifester, en découvrant le paysage, une attention réciproque.
Si, au contraire, le paysage fait figure de pomme de discorde, c'est bien souvent qu'il y a une divergence de vue sur son appréciation, jamais sur sa portée symbolique.


Secteur rénové de Belleville.
Photo : Mairie de Paris / Christian Boyer

Une rupture culturelle

> « L'actualité de cette évolution : une innovation managériale non dépourvue de risques. »

L'actualité du sujet montre en effet que si l'argument paysage permet de renouer le dialogue et même de signer un nouveau contrat entre la population, les élus et les services territoriaux de l'Equipement, son maniement, porteur de multiples ruptures par rapport à la culture administrative traditionnelle, révèle quelques risques inhérents à l'effervescence d'une démarche innovatrice.

> « La controverse locale sur le paysage naît et se dénoue avec les conflits d'aménagement. »

Le paysage se trouve par nature au cœur des politiques d'aménagement, mais la plupart du temps il n'en est pas l'objectif primordial. Cependant, lorsque l'argument est employé judicieusement, il implique une réorganisation du dispositif de travail qui favorise déconcentration et concertation tout en remettant en cause la hiérarchie traditionnelle des valeurs de l'action publique.

LES GRANDES POLITIQUES PAYSAGERES EXPRIMENT D'ABORD UN AUTRE CHOIX SUR LA CONSOMMATION DE L'ESPACE NATUREL OU SUR LA REPARTITION DES COMPETENCES

Même si leur impact sur le paysage peut faire l'objet d'appréciations différentes, trois politiques emblématiques du ministère de l'Equipement témoignent officiellement d'une forte ambition paysagère : l'aménagement des villes nouvelles, la protection du littoral et la politique autoroutière.
S'agissant des villes nouvelles, la nécessité de construire des logements et de trouver des espaces d'accueil pour les entreprises s'accompagnait du refus d'un développement en tâche d'huile. A l'occasion de cette politique, de nombreuses commandes ont été passées à des architectes et à des paysagistes en vue de produire une image de la modernité urbaine qui puisse servir de références. Il faut rappeler que plusieurs villes nouvelles, comme Cergy-Pontoise, Sénart ou l'Isle d'Abeau ont mis au cœur de leur projet urbain la dimension du paysage, en établissant une relation directe entre la composition urbaine et le site naturel. Ces réflexions sont toujours d'actualité, comme le montre l'exemple récent du "plan paysage" de l'Isle d'Abeau.
La protection du littoral visait en premier lieu, d'après les termes du rapport Piquart de 1970, à conserver les atouts du tourisme national. Son insertion dans le droit positif, à l'heure de la décentralisation, devait s'opérer sur une base très ouverte puisque, si les principes de la politique incombaient au niveau national, leur déclinaison étaient de la compétence des communes à travers leur responsabilité sur les documents d'urbanisme. En réalité, sa philosophie repose largement sur une disposition particulière concernant les espaces remarquables ou caractéristiques du paysage littoral, identifiés par l'Etat, dont une consommation effrénée, voire inconséquente, ruinerait durablement la qualité des territoires concernés.
L'ambiguïté très conflictuelle de la mise en œuvre de la loi littoral, comme l'appréciation mitigée de l'urbanisme caractéristique des agglomérations nouvelles, procèdent peut-être d'un partage insuffisant du diagnostic et des objectifs en matière de paysage.


Côtes-d'Armor (Bretagne).
Photo : Raymond Sauvaire


Arcueil - ZAC du centre ville.
Alexandre Chemetoff.
Photo : Arnauld Duboys Fresney





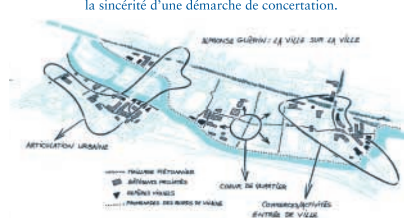
Couverture de l'autoroute du Nord à Saint-Denis (93).
Photo : MELT / DR / A. Bérenguier

A l'inverse, la politique du 1 % paysage et développement témoigne d'une réussite qui éclipse parfois son objectif majeur, à savoir l'amélioration de la desserte des communications. Autre exemple où le dialogue sur le paysage semble permettre de dépasser des relations conflictuelles, la définition de nouvelles collaborations après un désaveu des modes d'interventions anciens : le thème paysage tient une place de choix dans le projet de service communiqué aux élus dans de nombreux départements où la partition de la DDE a été demandée au titre de l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992 sur la décentralisation : Puy-de-Dôme, Finistère, Haute-Savoie, Drôme, Loire, Morbihan, Tarn-et-Garonne, Meurthe-et-Moselle, Haute-Vienne, etc.

L'USAGE PERTINENT DE L'ARGUMENT PAYSAGE APPELLE L'ADAPTATION DES METHODES DE TRAVAIL

Des expérimentations différentes de ces politiques conduites dans les services territoriaux du ministère de l'Equipement, il ressort que l'emploi de l'argument paysage commande une véritable réorganisation du processus de travail, fondée par une discussion authentique entre les services de l'Etat, les spécialistes du domaine et les élus.
Le succès est fonction de l'ouverture à laquelle se prêtent les responsables des dossiers. C'est une mutation difficile qui interroge et renouvelle le mode de relation et l'art de communiquer.
L'aptitude des hommes de calcul, les ingénieurs, à intégrer les données sensibles, des chefs de services à renoncer à leurs prérogatives classiques de pré carré et à prendre en considération les objectifs et les méthodes des autres acteurs, qu'ils appartiennent au monde administratif, professionnel et politique ou à la société civile, paraît directement proportionnelle à la qualité des résultats enregistrés.
Ainsi la logique de travail décrite par un paysagiste-conseil d'un département de Provence s'appuie-t-elle sur la compréhension progressive par ses interlocuteurs de la DDE de la nécessité de le solliciter plus en amont des dossiers.
L'un des indicateurs les plus évidents de la réussite d'une démarche est une véritable politique de communication.
Là où les services territoriaux de l'Etat ont fait l'effort de dépasser la conception formelle de la concertation en développant une pédagogie à propos du diagnostic pour le faire partager, fût-ce en remettant en cause le parti retenu pour son élaboration afin de pouvoir y associer les différents partenaires, un signal dynamique est au rendez-vous : les contraintes et les difficultés n'ont pas disparu, mais chaque partenaire s'efforce d'agir en les respectant. L'adhésion signifie alors une vraie reprise, par d'autres acteurs que l'administration traditionnelle, des conclusions auxquelles a conduit le diagnostic.

La cartographie paysagère des concepts introduits par la loi littoral dans le département du Var, une reconnaissance explicite du rôle de la représentation comme support essentiel du dialogue, et la multiplication des débats sur le terrain entre services de l'Etat et tous les partenaires [10], sont sûrement à l'origine d'un taux exceptionnel, en qualité et en quantité, de la compatibilité des documents d'urbanisme de ce département avec la loi littoral.
Là où un travail sérieux a été accompli, mais où, par crainte de réactions conflictuelles, il n'a pas été communiqué, où le souci de conserver un quant-à-soi et de ne pas faire les premiers pas a conduit les services à choisir en interne leurs références paysagères, le diagnostic n'emporte que rarement la conviction de partenaires qui n'en sont pas vraiment.
De cette constatation vient que, selon les départements, l'application de la loi littoral se heurte à plus ou moins de difficultés, que les livres blancs sur la réalisation des autoroutes suscitent ou non l'engagement des collectivités locales. Le révélateur démocratique fonctionne peut-être comme un détecteur, sinon de mensonge, en tous cas de la sincérité d'une démarche de concertation.



ZAC Alphonse Guérin à Rennes. Plan masse.
Photo : J.P. Paslier

> L'un des problèmes du paysage d'aujourd'hui, c'est celui de la relation entre les valeurs locales et les valeurs plus générales, entre celles du réseau et celles de l'itinéraire [11].

UNE REMISE EN CAUSE DE LA HIERARCHIE HABITUELLE DES VALEURS DE REFERENCES

La comparaison de l'excellence des choix retenus pour définir le profil en long des ouvrages routiers par rapport à la médiocrité généralement observée des solutions adoptées pour les profils en travers s'expliquerait difficilement sans cette analyse. Il faut beaucoup de matière grise, d'énergie et d'enthousiasme pour remettre en cause ce qui a toujours été considéré comme une prouesse à l'aune d'autres critères de jugement, au demeurant parfaitement justifiés sur le plan technique [12]. Une double portée éducative est assignée à la charte d'itinéraire, première étape de la mise en œuvre locale du 1% paysage et développement : convaincre les ingénieurs d'élargir l'horizon de leurs réflexions et de partager avec d'autres partenaires un inventaire des enjeux paysagers [13].
A ce deuxième objectif correspond d'ailleurs une autre rupture culturelle : la valorisation économique d'une circonscription élective ne passe pas nécessairement par la production d'hectares de zones d'activité aux abords immédiats d'une autoroute mais par le respect des caractéristiques du paysage local dont la mise en valeur est susceptible de déclencher une irrigation en profondeur du *"pays-sage"* traversé par l'autoroute.

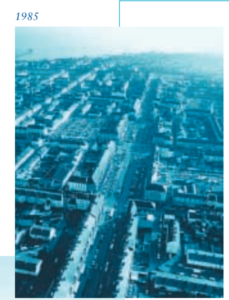
10. Politiques, économiques, juridictionnels.

11. Comme le souligne Bernard Lassus.

12. Reconnaître que l'excellence d'une gestion en circuit fermé, qui aboutit à compenser exactement remblais et déblais dans le dessin de l'autoroute, puisse ne pas être analysée comme une bonne prestation sur le plan paysager suffit à montrer l'ampleur du bouleversement mental.

13. La forme de l'autoroute en est parfois substantiellement modifiée par une nouvelle disposition des déblais et remblais pour accroître les espaces de "covisibilité".

1985



1999

Vues aériennes du centre ville de Saint-Nazaire.
Photo: Service communication / D. Macel

Le troisième bouleversement se retrouve dans l'analyse qui sous-tend la loi sur le développement durable du territoire adoptée par le Parlement en 1999: les schémas de services collectifs ont pour ambition de mesurer les objectifs d'aménagement du territoire à partir de la notion de service rendu et non plus à partir d'un taux de réalisation d'équipement de telle ou telle catégorie.
La clef offerte par un dialogue sur le paysage figure dans la découverte d'un respect partagé de ce qui justifie l'intervention des uns et des autres: une identité et des valeurs de service. L'originalité du processus réside dans ce choix de nouer la relation très en amont des préoccupations premières de chacun, de manière à forger une dynamique qui s'exprimera de façon différente selon la logique des protagonistes, mais en assumant des contraintes reconnues collectivement.
Si les exemples de réussite abondent, l'actualité n'est pas exempte d'illustrations des dangers inhérents à une démarche effervescente, parfois désordonnée, qui s'inscrit dans un contexte de pratiques bureaucratiques encore très jacobines.
Le risque majeur est celui du malentendu sur la portée même du dialogue à propos du paysage. Il ne doit pas se résumer à un rituel doté de recettes et hochets dont la seule réunion produirait d'heureux effets sur le climat général de travail et la qualité du cadre de vie.
Trois manifestations fréquentes de ce malentendu montrent que, selon le mot d'un paysagiste-conseil: *"le paysage n'a pas toujours les moyens de sa popularité"*.

LE FORMALISME JURIDIQUE, SUBSTITUT D'UNE POLITIQUE DU PAYSAGE

Une place excessive est parfois donnée à la dimension juridique de la politique du paysage. Cette approche exclusivement formaliste entraîne un traitement trop fragmenté des diverses caractéristiques paysagères du territoire en fonction du découpage prévu par les textes. Il arrive que se succèdent sans véritable cohérence l'analyse paysagère du rapport de présentation d'un plan d'occupation des sols, l'identification d'un espace boisé classé dans le zonage et la vérification des pièces citées par le décret à l'appui du volet paysager du permis de construire.
Il est certes avéré que le contentieux administratif, à défaut d'une application spontanée de la loi, a érigé la faiblesse de l'analyse paysagère des rapports de présentation des documents d'urbanisme, l'insuffisance des études d'impact des infrastructures, la méconnaissance de l'unité paysagère dans des communes soumises aux lois montagne ou littoral en motif privilégié d'annulation juridictionnelle.
Mais une sacralisation de la dimension juridique de la politique du paysage constitue aujourd'hui l'un des plus gros handicaps de cette politique. De ce fait, elle risque d'être confondue avec les manifestations du pouvoir arbitraire d'une bureaucratie sans qualité [14].
Elle peut masquer la réduction de l'essence de la règle à une simple vérification formelle, le coup de tampon paysager, sans même que parfois les services aient saisi l'origine de leurs déboires ultérieurs, c'est-à-dire le refus de leurs partenaires d'assumer des contraintes qu'aucune réflexion sérieuse ne vient étayer.
De surcroît, sans parler de la perte de crédibilité auprès des interlocuteurs, l'économie d'effort qui semble être le principal bénéfice du coup de tampon diminue avec la multiplication des contentieux qui aiguisent l'analyse des juges administratifs. Ceux-ci prennent de plus en plus l'habitude de décrire la nature exacte des carences de l'administration dans le domaine de l'environnement et même de se substituer à elle pour la qualification paysagère des espaces naturels [15].
Enfin, si l'on se borne à la seule matière juridique, cette façon de faire constitue un péché contre l'esprit du droit, car la hiérarchie des normes sous-entend clairement que les analyses dont celles-ci sont le support ont une cohérence. Les paysages peuvent être perçus à différentes échelles, pour la gestion desquelles la règle sert de pense-bête, la qualité intrinsèque du paysage demeurant malgré les variations de points de vue. Le chaînage des interventions sensibles donne son sens à l'existence de chacune des règles de l'inventaire au zonage et à la délivrance des autorisations administratives ou aux prescriptions d'insertion paysagères de tel ou tel équipement.

OÙ LA TRANSVERSALITE PEUT MASQUER LA DILUTION DES COMPETENCES

Comme le décrit un rapport du Conseil général des ponts et chaussées à propos d'un thème d'inspection prioritaire, la contrepartie d'une déconcentration importante des responsabilités et l'élargissement du champ d'intervention reconnu à l'échelon le plus proche du terrain s'accompagne trop souvent d'une perte de compétence sur l'ensemble du domaine concerné. La seule vocation transversale ne confère pas *ipso facto* l'omniscience à ses acteurs.
En matière paysagère comme dans les autres, la volonté d'élargir l'angle de vue ne suffit pas à forger les outils nécessaires à l'analyse, ni, lorsqu'ils existent, à en deviner le mode d'emploi adéquat pour poser le bon diagnostic.
Pour rendre un arbitrage entre des contraintes de différentes natures, il faut être capable d'en mesurer les enjeux et d'interpréter des dispositions abstraites ou de trouver les solutions techniques en fonction de particularités locales sans pour autant renoncer à l'ambition du dispositif.
La capacité de réunir les compétences et de manier les savoir-faire techniques et juridiques ne s'improvise pas.
La rançon des lacunes est la fixation d'exigences qui s'avèrent incompréhensibles pour ceux-là mêmes qui doivent les appliquer ou tout simplement impossibles à mettre en œuvre ou à respecter. De telles situations sont fréquemment à l'origine de conflits ouverts sur les législations protectrices de la montagne et du littoral.

RITUEL ET RECETTES A L'ORIGINE D'UNE PERTE DE CLAIRVOYANCE SUR LES OBJECTIFS

La mise en œuvre des bonnes pratiques ne saurait être confondue avec le recensement d'une série de rituels comme la réunion interministérielle [16], l'ouverture d'une concertation avec les élus, ni avec la multiplication des projets estampillés paysage [17]. Des comportements formels ne remplacent pas une réflexion sur la détermination des objectifs et leur hiérarchisation.
Pour reprendre le mot d'un directeur départemental de l'Equipement concerné par l'autoroute A20, et donc éduqué à une certaine éthique de l'action sur le paysage, *"une telle politique est assimilable à ce que disait Victor Hugo des auberges espagnoles: on y trouve ce que l'on y apporte"*. Sans mise en perspective des objectifs, la réunion des moyens n'aura guère d'effets.



Rayol-Canadel. Var.
Photo: C. Perron / Extrait du livre "Mon paysage".

14. Au sens où l'entend Robert Musil.

15. Voir en ce sens les récentes décisions du tribunal administratif de Nice et de la cour d'appel administrative de Marseille sur la plage de Pampelonne dans le Var.

16. Malgré la convocation d'un pôle de compétence et la fixation de lettres de mission aux architectes et paysagistes-conseils d'une DDE de l'Ouest, la seule réunion formelle sans projet de travail précis n'emporte pas l'adhésion de participants pourtant acquis d'avance au bien-fondé d'une politique paysagère élaborée à bonne échelle.

17. Ainsi le Comité national investi d'une mission de "guidance" sur le 1 % paysage et développement a-t-il du expliquer aux services locaux concernés par une autoroute que le concept d'itinéraire de découverte, pour motivant qu'il soit en termes de développement local, ne pouvait se traduire par un festonnage de l'offre de parcours tout au long de l'autoroute dont la raison d'être était de permettre d'effectuer un trajet dans des conditions de vitesse, de sécurité les meilleures possibles, la multiplication des propositions de disgressions contrariant non seulement l'efficacité de chacune d'entre elles mais venant de surcroît perturber la signification même de l'infrastructure.

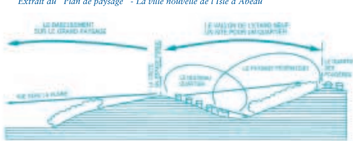
La perspective : une éthique pour assurer la démarche paysagère en aménagement de l'espace

Du fait d'une demande sociale de plus en plus pressante, même si, comme on l'a souligné, elle n'est pas dépourvue d'ambiguïtés, l'aménagement sous toutes ses formes, plans directeurs d'ensemble ou opérations particulières, sera de plus en plus interpellé par la préoccupation paysagère. Face à cette évolution prévisible, les initiatives des années récentes et les débats auxquels elles ont donné lieu dessinent la perspective d'une éthique à même d'assurer l'authenticité d'une démarche paysagère active, composante des activités publiques liées à l'aménagement.
On essaye ici d'en esquisser les exigences.

IDENTIFIER LES ENJEUX DE LA POLITIQUE LOCALE DU PAYSAGE

L'identification des enjeux est la clé d'une démarche qui fait justice des clivages intellectuels institués entre le paysage remarquable, digne de considération, et le paysage ordinaire qui autoriserait l'indifférence.
La différence de qualité entre des paysages est une réalité qu'il ne s'agit pas de dissimuler sous prétexte d'un angélisme démagogique ; toutefois, la banalité ou la dégradation d'un paysage ne s'analyse pas comme une autorisation d'abandon, mais au contraire, comme une responsabilité plus exigeante en termes de résultat, puisque précisément la valorisation sera moins facile à définir et requerra plus d'efforts.
Au vu des réflexions conduites par plusieurs départements (Var) sur les entrées de ville, le traitement des zones de publicité (Cantal) ou le traitement des "dépendances vertes" (Haute-Marne), c'est-à-dire des zones accessoires des équipements routiers, ce message est bien reçu.
Cette idée était bien présente également lorsque la politique 1% paysage et développement initiée avec succès dans le Massif Central a fait l'objet d'une extension généralisée en 1995.
Pour déterminer les enjeux, comparaison n'est pas raison, tant l'authenticité de la démarche prime sur la typologie des produits auxquels elle peut aboutir. Ce qui est sûr, c'est qu'il s'agit d'un exercice de maîtrise d'ouvrage au plein sens du terme : il ne suffit pas de passer commande d'une étude, il convient de suivre dans le détail les définitions retenues, de valider par la discussion et les visites de terrain le sens auquel elles renverront localement, de vider les querelles sur les divergences d'interprétation, de mesurer la nature et l'ampleur des marges de manœuvre qui peuvent apparaître ou qu'il faut savoir trouver.

La crête : l'espace de basculement sur le grand paysage
Coupe du site, une partition des espaces.
Extrait du "Plan de paysage" - La ville nouvelle de l'Isle d'Abeau



RESTER PRAGMATIQUE ET METTRE L'ACCENT SUR LA METHODE

En réalité, à ce stade, il faut aussi savoir faire la part des choses, rester pragmatique et mettre l'accent sur la méthode dès lors que l'essentiel aura été relevé et nommé. La compréhension et le partage des convictions doivent primer sur la déclinaison exhaustive des conclusions. Le cap à fixer importe plus que la détermination du ou des parcours qui permettront d'y arriver, voire même des priorités de travail qu'il conviendra de se fixer.

Dans cette perspective, le travail accompli dans une DDE de la couronne parisienne mérite une attention particulière car son apport méthodologique est particulièrement remarquable. Il s'agit du document édité en 1999 : "Enjeux paysagers du Val-de-Marne, quatre ans de démarche paysagère". Le point de départ est l'élaboration associée des documents d'urbanisme en vue de laquelle des études d'inventaire paysager sont effectuées. La réunion d'un comité de pilotage associant les principaux services déconcentrés de l'Etat concernés par la politique du paysage constitue la première conséquence du rendu de ces études qui illustraient la complexité d'une véritable prise en compte d'une démarche paysagère.
Le rôle du comité est clairement la coordination des études et des réflexions en vue de promouvoir la protection et la mise en valeur des paysages naturels et bâtis du département.
Le travail de clarification des concepts, à commencer par l'acception reconnue au mot paysage, et des termes caractérisant les structures paysagères tels qu'ils sont recensés par la circulaire ministérielle du 21 novembre 1994, avait pour ambition de s'assurer que l'ensemble des membres du comité de pilotage, rejoint par les services régionaux de l'Equipement et de l'agriculture, les services du CAUE et du conseil général, parlaient bien de la même chose lorsqu'ils les employaient.

Aménagement des berges et abords de la Seine.
Photo : Port autonome de Paris

> “Sensibiliser et former les acteurs de l'urbanisme et de l'aménagement à l'observation des paysages.”

L'identification des enjeux pouvait alors commencer, préfigurant trois catégories d'actions à mener : celles qui concerneraient les paysages à protéger ou à requalifier et l'intégration paysagère des aménagements futurs, infrastructures ou constructions. Des premières priorités se dégagèrent alors : sensibiliser et former les acteurs de l'urbanisme et de l'aménagement à la dimension paysagère des espaces et mener un travail approfondi d'inventaire des paysages. Une base de données (bibliographie...) viendra compléter un dispositif de traitement et de prise en compte de la dimension paysagère des diverses interventions des protagonistes de l'aménagement dans le Val-de-Marne.
Savoir nommer les paysages observés et mettre en relation les différentes politiques dont ils font l'objet à toutes les échelles où elles sont envisagées, tel est également l'objectif de la trilogie livre blanc/chartes d'itinéraires/chartes locales au cœur de la démarche du 1% paysage et développement[18].



Le Parc des Saules (Orly). Alexandre Chemetoff.
Photo : Arnauld Duboys Fresney

18. Ainsi le livre blanc de l'A85 reprend-t-il notamment le dossier de candidature à l'inscription au titre du patrimoine mondial de la Loire moyenne.



METTRE EN COHERENCE LES INTERVENTIONS

Que ce soit sur des enjeux globaux comme l'exemple analysé ci-dessus, ou à l'occasion d'un grand chantier d'infrastructure comme la réalisation d'une autoroute, une sorte d'ordonnancement des compétences les unes par rapport aux autres est incontournable [19].

La mise en cohérence systématique des interventions se traduit en termes de méthode et en termes de processus.

Dans un premier temps, il faut déduire de l'analyse des enjeux:

- le diagnostic;
- les scénarios de référence;
- les principes d'action;
- les règles;
- et, le cas échéant, les directives d'instruction détaillées, qui s'appliqueront au fur et à mesure d'une prise en considération d'échelles de plus en plus petites de ce même territoire.

Cette démarche d'intégration des politiques s'effectue en partant parfois d'un schéma directeur (Allier, par exemple), de territoires à enjeux (chaîne des Puys dans le Puy-de-Dôme, de zones de vigilance paysagère dans le Lot-et-Garonne, etc.). Elle se poursuit jusqu'aux "porter à connaissance" des documents d'urbanisme, aux rapports de présentation des plans d'occupation des sols, à l'élaboration de leurs zonages et aux méthodes de traitement des autorisations administratives et de l'insertion des équipements [20].

La répartition des rôles entre les services déconcentrés en fonction de leur positionnement, la gestion de la transversalité paysagère entre les différents types d'interventions et le pilotage des subdivisions en DDE illustrent cette observation.



A75 - Contournement de Séverac-le-Château (Aveyron).
Photo: DR / E. Bénard

> "Construire un partenariat actif."

Cette dynamique englobe souvent la relation avec les communes. Parfois même la prise en compte du paysage sert de moteur, de manière globale, à la démarche de planification [21].

ARTICULER L'INTERVENTION DES ACTEURS

La politique du paysage oblige effectivement à intégrer les interventions d'acteurs indépendants qui travaillent sur le même champ territorial.

Dans beaucoup de départements sont institués des pôles de compétences [22] qui fonctionnent en tant que révélateur et moteur de la transversalité, entraînant les services à la concertation et à la division du travail. Les participants comptent généralement sur le pôle de compétence pour développer des références communes, s'épauler sur les affaires délicates, organiser l'animation des réseaux de collaborateurs ou de professionnels privés [23]. L'un de ses produits les plus fréquents est la production conjointe de brochures ou de directives aux agents de terrains pour gérer les procédures de permis de construire [24] ou toute autre intervention ciblée.

L'analyse des rapports d'inspection du Conseil général des ponts et chaussées autorise à théoriser les trois stades de la constitution d'un pôle de compétence:

- la réunion de concertation où chacun écoute et prend connaissance du point de vue et des intentions des autres participants, en déduisant éventuellement un ajustement de ses propres projets [25];
- le lieu du pilotage collectif d'un travail commun tel que l'élaboration d'un atlas des paysages; ce type de réalisation collective favorise la convergence des analyses et l'adoption d'une même échelle de priorités. L'organisation de sessions de formation interservices peut y voir le jour (Nord, Lot);
- l'instance de régulation d'un certain partage du travail ou répartition des rôles en fonction de la disponibilité et de la spécificité des compétences de chacun.

A titre d'illustration de cette troisième étape, on citera le rôle reconnu et assumé par la DIREN d'Auvergne ou celle des Pays-de-la-Loire. Dans les Côtes-d'Armor, une répartition du travail s'opère explicitement entre la DIREN qui élabore les cartes de contraintes paysagères et le couple subdivisionnaire/service départemental d'architecture et du patrimoine qui les traduit en prescriptions pour zones de protection du patrimoine architectural et urbain.

PRIVILEGIER LA CONCLUSION D'UN CONTRAT SUR L'AUTORITE IMPOSEE D'UNE REGLE DE DROIT

A cette division raisonnée du travail, s'ajoute parfois une autre évolution significative de la méthode d'action traditionnelle des services de l'Etat. La pratique de la direction par objectifs conduit à privilégier la négociation et la contractualisation sur l'action hiérarchique ou réglementaire traditionnelle.

Le choix de la contractualisation constitue souvent la résultante d'un bon travail en pôle de compétence. Chacun a pris l'habitude de situer son intervention sur le registre où il se sent le mieux placé. Pour la mise au point et l'utilisation du SIG, par exemple, la description et la définition d'indicateurs d'évolution sont plutôt attendues des DDE, l'interprétation des DIREN, et la proposition de prescriptions des SDAP.

D'autres exemples de répartition du travail existent: la pratique de gestion du parc du Vexin français dans le département du Val-d'Oise témoigne d'une spécialisation fonctionnelle des contacts avec les différentes collectivités locales ou les catégories d'usagers entre DDE, siège ou subdivisions, SDAP et DIREN, le contenu des contacts eux-mêmes étant arrêté à partir d'une vision commune préalable [26].

Lorsque le dialogue est bien construit, il substitue à la règle de droit une charte négociée, c'est-à-dire un contrat avec les élus. La corrélation entre le fonctionnement d'un pôle de compétences et la mise au point d'un parc naturel, d'une charte paysagère ou de toute autre contractualisation "politique" de ce type est très forte.

Rappelons que ce processus est l'essence même de la politique 1% paysage et développement qui évite absolument une formalisation réglementaire et a ainsi servi de laboratoire de politique contractuelle.

---

19. On pourrait parler d'un désenclavement des interventions sectorielles. Le remembrement est une étape incontournable de la réalisation d'une autoroute. Selon que les enjeux paysagers ont été identifiés en commun ou non, cette étape constitue un véritable projet paysager (Séverac-le-Château) ou un appauvrissement de la diversité paysagère (passage de l'A34 dans les Ardennes).

20. On consultera sur ces points les rapports d'inspection - DDE ou SDAP- concernant les Alpes-de-Haute-Provence, le Var, la Charente, le Haut-Rhin, la Sarthe, le Val-de-Marne, la Meurthe-et-Moselle, la Haute-Marne, les Bouches-du-Rhône.

21. C'est ainsi par exemple qu'en Haute-Savoie les plans d'occupation des sols des communes de Groisy, Etercy, Samoëns et Yvoire permettent à la DDE, et plus généralement à l'ensemble des services de l'Etat, compte tenu de l'écho recueilli à la préfecture, de démontrer la valeur ajoutée d'une dynamique paysagère dans l'aménagement, et l'utilité d'un lien privilégié avec les professionnels du secteur privé pour la conception et le pilotage du travail.

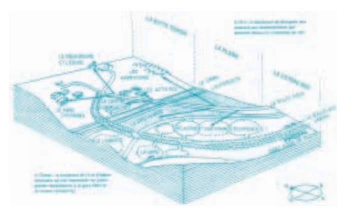
22. C'est-à-dire des rencontres régulières des acteurs de l'aménagement de chacun des services (DDAF, DDE, DIREN, SDAP et, fréquemment, d'autres services rattachés aux ministères de la Culture (DRAC, archéologie, inventaire) ou de l'Equipement (tourisme, affaires maritimes...) avec le concours des architectes et paysagistes conseils affectés dans leur ressort; parfois les services des CAUE ou des collectivités territoriales (conseils généraux, associations des maires, intercommunalités) rejoignent le pôle de compétences.

23. Comme en Morbihan, dans le Gard, en Charente, dans les Pyrénées-Orientales, Ille-et-Vilaine, Gironde.

24. Au-delà des cas déjà cités, on mentionnera les notes de méthode élaborées en Haute-Vienne et destinées à faciliter la décision de demander une assistance pour le traitement d'un dossier sensible, les directives pour l'instruction des permis de construire dans les subdivisions des Alpes-de-Haute-Provence pour apprécier le traitement des entrées de ville au titre de l'article L-111-1-4, la brochure pédagogique pour le volet paysager du permis de construire mise au point dans le Finistère, la directive pour l'intégration des ouvrages d'art dans les Bouches-du-Rhône. Les réunions régulières avec les instructeurs de POS en Meurthe-et-Moselle ou Ardèche. Les pôles de compétences des départements les plus démunis ne sont pas forcément en reste d'ingéniosité et de détermination (Meuse, Jura) pour constituer des références à leurs interventions.

25. Une réunion de ce type est organisée régulièrement depuis deux ans sous l'impulsion du DDE dans la Sarthe, à l'instar de ce qui se passe dans de nombreux départements, entre les services acteurs de l'aménagement de l'espace; soumise à un renouvellement assez rapide de ses protagonistes, elle s'orientera sans doute de façon plus opérationnelle au fil du temps, compte tenu notamment des lettres de mission qui ont été adressées à l'architecte et au paysagiste-conseil.

26. On signalera qu'en préalable à ce genre de démarche se trouve parfois une initiative comme celle du CETE de l'Est faisant apparaître la relation entre paysage et territoire comme lien fédérateur de l'intervention des différents services.



Plan de paysage de l'Isle d'Abeau : extrait.

La dynamique créée favorise la gestion des conflits. L'accord préalable sur les objectifs permet souvent d'ouvrir le débat sur les sujets qui fâchent, comme la localisation des zones d'activité, sans remettre en cause le principe du travail en commun ni réduire l'affaire à un rapport de force. Il s'agit plutôt de rechercher des solutions sur lesquelles les deux parties pourraient s'accorder. L'efficacité de l'action sur le paysage et la durabilité des projets de développement s'inscriront à l'actif de la démarche.

Même en cas d'échec relatif, soit que l'Etat refuse de s'engager [27], soit que les conditions posées d'un commun accord au projet entraînent ses promoteurs à le différer [28], l'exercice de fonctionnement de la décentralisation aura une valeur pédagogique, chacun ayant pris ses responsabilités et évalué leur coût.

Cependant, compte tenu de la pression exercée sur les services, l'investissement important dans de tels dispositifs implique que soient privilégiées, dans le fonctionnement des services, les tâches de négociation de chartes sur l'exercice classique des missions régaliennes.

Il n'est pas sûr que la qualité du paysage en sorte perdante.

27. Débat sur la localisation des zones d'activité de nombreux cas.

28. Charte d'implantation des activités dans la Haute-Vienne.

> "Une vision partagée du traitement du paysage remplace avantageusement le contrôle a priori, voire a posteriori."

La responsabilisation des acteurs, du citoyen de base à l'élu, vaut largement une procédure pointilleuse et sans doute pointilliste.

L'association au quotidien entraînée par un travail abouti sur la qualité et le partage des références transforme la relation entre les responsables de l'action publique et la société civile. Le rôle de la contractualisation se développe au détriment des seuls rapports d'autorité abstraite qui découlaient de l'application mécanique de la réglementation. Le jeu de gouvernance substitue la mobilisation des acteurs de tout niveau aux rapports hiérarchiques classiques.

Au-delà des conséquences qui devraient en être tirées sur l'incessante croissance des mesures d'ordre administratif et juridique, la vraie question est de savoir quel avenir aura ce changement de perspective de l'action administrative pour la gestion de l'espace.

LA POLITIQUE DU PAYSAGE, UNE EXPERIMENTATION PROPICE AU DEVELOPPEMENT D'UNE INTERCOMMUNALITE DE PROJET

En tout état de cause, figure à l'actif de la démarche une impulsion souvent décisive à l'association des collectivités locales pour porter un projet commun. Le phénomène est flagrant lorsqu'on tire le bilan de la politique 1% paysage et développement.

Ce résultat doit être relié au pragmatisme ordonné qui conduit les protagonistes du livre blanc. La méthode permet un engagement progressif des élus jusqu'à l'élaboration des chartes locales, en passant par l'étape intermédiaire des chartes d'itinéraires à dimension forcément intercommunale.

De nombreuses illustrations des effets de cette nature ont déjà été citées. On peut y rajouter la remise en cause collective des choix arrêtés dans les plans d'occupation des sols dans le Cantal [29] ou en Haute-Vienne, ou la constitution d'associations de communes pour organiser la solidarité économique du "pays" autour de villages-étape ou d'itinéraires de découvertes. Le premier concept propose à l'usager de l'autoroute de la quitter pour un arrêt qu'il aurait pu effectuer sur une aire de services, en lui donnant l'assurance de trouver les mêmes services, dans un environnement beaucoup plus riche ; le second lui propose une découverte de paysages remarquables, par un trajet de moins d'une heure entre deux échangeurs, doté d'une signalisation spécifique.

Dans le même esprit, on rappellera que des syndicats mixtes se sont organisés pour réduire le nombre des zones d'activité et les situer de manière plus judicieuse dans le paysage tout en prévoyant la répartition de la fiscalité, pour concevoir la participation des différentes collectivités à la réalisation d'aires de services de l'autoroute conçues comme vitrine du département et des atouts des différentes communes [30].

De la même façon, quoique plus rarement, la mise en œuvre de la loi littoral a-t-elle entraîné la constitution d'un certain nombre de pays au sens des lois sur l'aménagement du territoire placés explicitement sous l'angle de la valorisation du paysage maritime [31].

La recommandation : une dynamique nouvelle pour ancrer la démarche paysagère des services de l'Equipement

Les contributions de ce cahier montrent assez que la démarche paysagère est tendue vers une qualité aux dimensions très variées, capable de retentir fortement dans les débats publics qui se nouent autour de l'aménagement. Il est de l'intérêt mutuel du paysage et des services de l'Equipement que le ministre engage une action pour une intégration authentique de la préoccupation du paysage dans l'action de ses services en aménagement. Cette action ne peut passer par les catégories administratives habituelles : la directive, la norme et le règlement. Pour l'authenticité de la démarche paysagère, il s'agit d'abord de faire intérioriser un esprit et non de demander d'obéir à une lettre. Cette action ne doit pas craindre de recourir à des formes plus nouvelles.

L'INTERET MUTUEL D'UNE ALLIANCE DU PAYSAGE ET DE L'EQUIPEMENT SUR LE TERRAIN

Les exemples mêmes qui ont été donnés ici, notamment celui de la politique routière, montrent assez que les plus belles réussites en matière de paysage proviennent d'une attitude pro-active de l'aménageur. Les plans de protection ont bien entendu leur place indispensable mais le paysage se construit et se renouvelle tous les jours ; c'est en plaçant sa préoccupation au centre de ce mouvement que l'on peut partout, y compris dans ce qu'il est convenu d'appeler les paysages ordinaires, prolonger les meilleures leçons de l'histoire.



Bessines (Haute-Vienne).
Photos : MELT / DR / E. Benard



29. Voir dans la même livraison la fiche sur Saint-Flour.

30. Aveyron, Sarthe, etc.

31. Vendée, Somme, etc.



> « Les plus belles réussites paysagères proviennent d'une attitude pro-active de l'aménageur. »

Par leur implication d'une manière ou d'une autre dans tous les projets locaux d'aménagement, les services déconcentrés de l'Equipement sont remarquablement placés pour appliquer eux-mêmes une démarche authentique d'association du paysage à l'aménagement, et, quand ils n'ont pas la responsabilité opérationnelle, la promouvoir. Ils sont impliqués dans tout ce qui est occasion de démarche paysagère et peuvent donc être l'un de ses prosélytes efficaces. Réciproquement, les services ont tout à gagner à endosser un tel rôle. D'abord pour éviter les confusions possibles que l'on a noté entre débat sur l'aménagement et débat sur le paysage, qui entravent souvent leur volonté réalisatrice.

Ensuite, parce que l'approche du débat public, désormais toujours nécessaire formellement ou non, est plus intuitive et donc plus aisément, plus profondément ressentie que l'exposé rationnel des seules données fonctionnelles et techniques.

Enfin, et plus fondamentalement encore, jouer ce rôle est l'un des leviers, avec le débat public et d'ailleurs lié à lui, pour marquer la consonance des services avec les valeurs émergentes de la société : les aspirations qualitativistes à l'humanisation et à l'équilibrage de la poussée technique, le poids des logiques plus féminines et moins matérialistes, la montée des préoccupations éco-systémiques pour faire pièce aux potentiels scientifiques.

Au total, se marquer du côté des tenants de la démarche paysagère, c'est s'obliger à une modernisation en profondeur dans l'ensemble des activités des services.

UNE ACTION NATIONALE POUR DEVELOPPER UNE DYNAMIQUE D'ENSEMBLE

Conçu comme il l'est dans ce cahier, le paysage ne peut se laisser enfermer dans quelques normes ou directives simples, même si celles-ci sont indispensables dans les politiques de protection. L'ensemble des exigences d'une démarche paysagère authentique, dont il vient d'être montré au paragraphe précédent qu'elles peuvent être aujourd'hui formulées dans un tout cohérent, doivent constituer une véritable éthique intériorisée par chacun des acteurs. C'est en tout cas la condition nécessaire, et la seule suffisante, pour espérer voir fleurir des créations paysagères de qualité à l'occasion des opérations d'aménagement.

L'action nationale à entreprendre pour passer des initiatives réussies - que les inspections rapportent - à un effet d'ensemble homogène et puissant qui s'auto-entretient de sa puissance même, découle de cette option. Elle devrait s'articuler autour de trois axes :

• élaborer, à l'issue d'un débat approfondi, une éthique qui puisse constituer l'inspiration des services de l'Equipement et qui puisse être reconnue par l'ensemble des acteurs. Une telle éthique est esquissée dans le chapitre précédent sous forme d'une série d'exigences. Ceci à nos yeux en démontre la possibilité : il faut maintenant passer bien sûr à une réalisation qui ne peut être que collective.

> « Toutes les exigences d'une démarche paysagère doivent constituer une véritable éthique intériorisée par chacun des acteurs. »

• communiquer sur le paysage à partir des initiatives réussies, à partir des analyses historiques, à partir de l'éthique ainsi formulée. La communication a le double rôle de donner en interne des exemples à voir pour expliciter l'éthique à appliquer et en montrer la faisabilité, et en externe d'aider les interlocuteurs des services à comprendre ce qu'ils peuvent attendre d'eux. Par ce double mouvement, la communication crée une dynamique de diffusion, d'intériorisation et d'exigence d'application de la démarche paysagère plus forte que beaucoup de directives lourdes de multiples précisions.

• former et gérer les compétences sont le complément indispensable d'une telle action, il n'est pas besoin d'insister, cela fait déjà partie des effets de la dynamique de développement.

DESIGNER UNE INSTANCE RESPONSABLE A L'EQUIPEMENT AVEC L'ENVIRONNEMENT ET LA CULTURE

Comme souvent, une inflexion ou une accentuation de politique publique du ministère de l'Equipement qui prend sa source dans une tendance de la société, sont du ressort de plusieurs directions différentes, voire de toutes les directions d'administration centrale.

La recommandation en faveur du développement de la démarche paysagère par les services déconcentrés, directement quand ils sont maîtres d'ouvrage, indirectement quand ils sont seulement impliqués dans une opération d'aménagement, n'échappe pas à la règle. D'autant plus encore qu'il s'agit de mettre en application un concept plus que des règles et des normes.

Il n'appartient pas au cahier du CGPC de faire des propositions en ce domaine, mais il était nécessaire de rappeler que, sans répondre dès le départ à l'exigence élémentaire de désigner une instance responsable de l'action nationale, rien ne se fera.

En l'occurrence, cette instance responsable est vraisemblablement à créer. Ayant pour cible les services de l'Equipement, on ne s'étonnera guère que nous pensions qu'elle est située au sein de ce ministère. Mais bien entendu, elle doit associer étroitement le ministère de l'Environnement, responsable de la politique des paysages, et le ministère de la Culture, puisque l'architecture est, comme il est souvent dit dans ce cahier, une composante essentielle des paysages.

Au-delà de la dynamisation qui vient d'être évoquée, et comme sa conséquence, elle aura à organiser l'élaboration et la mise en œuvre d'une action administrative complète et cohérente : mise à jour des outils et des méthodes, capitalisation des savoir-faire, mise en réseau des compétences, professionnalisation des interventions, inscription de l'effort dans la durée, mise en place d'une évaluation.

Catherine Bersani
Coordonnateur du college "espaces proteges et architecture" a la Ve section "amenagement et environnement"

Bernard Thuaud
Coordonnateur de la mission d'inspection generale territoriale "centre, haute-normandie, basse-normandie" du Cgpc

Projet d'Alexandre Chemetoff pour l'Ile de Nantes.

Photos : Mairie de Nantes / R. Routier



L'Ile de Nantes.

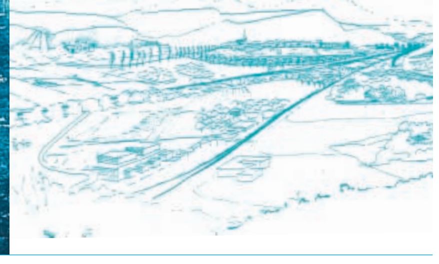
Lorsqu'on parle de la qualité des paysages en France, des opinions très contrastées sont couramment émises. D'un côté, notre territoire est cité comme disposant d'un patrimoine d'exception. De l'autre, de fortes réserves sont émises quant à notre capacité à gérer les "paysages ordinaires".



Les aménageurs doivent produire de la qualité paysagère



Aménagement Jardin de Bercy. Rive droite.
Photo : Mairie de Paris / Marc Verbille



La ville nouvelle de l'Isle d'Abeau.
Illustration : extrait du livre "Plan de paysage" / Etablissement Public de la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau / Syndicat d'agglomération nouvelle de l'Isle d'Abeau / MATE / DDE de l'Isère et services territoriaux de l'Etat / Union régionale Rhône-Alpes des conseils en architecture, urbanisme et environnement / M. Corajoud, paysagiste



Quartier de la Bricarde (Marseille).
Aletier des paysages / Alain Marguerit



L'attraction des paysages, la qualité de notre patrimoine exceptionnel, sont reconnues comme les premiers facteurs de fréquentation de notre pays qui est la première destination touristique du monde. L'un des atouts de la France est la faible densité d'urbanisation si on le compare à d'autres pays d'Europe du Nord notamment. Fernand Braudel a écrit de très belles pages sur l'identité de la France, sur la diversité de sa géographie physique et humaine.

Par contre, de fortes réserves sont émises quant à notre capacité de gérer les "paysages ordinaires". Depuis que la France est entrée dans la modernité du XX[e] siècle et a dû répondre aux exigences d'un développement au rythme soutenu, les transformations des paysages qui en ont résulté ont, il est vrai, davantage produit de la banalisation ou de la médiocrité qu'une amélioration générale de qualité.

Or, c'est bien aussi dans ces paysages quotidiens que s'exprime l'identité d'un pays ou d'une région, son "image de marque", où se lisent à la fois la géographie naturelle, l'histoire des activités humaines et des modes de vie, où se reconnaissent ses habitants, et où s'affiche au premier regard ce qui différencie entre eux les territoires pour les visiteurs. L'explosion de la mobilité et des communications, la mondialisation de l'économie bouleversent les modes de vie, mais produisent aussi par contre coup chez nos concitoyens un besoin d'ancrage dans un territoire, de reconnaissance d'identité culturelle, dont l'attachement au paysage est l'un des vecteurs.

> "La transformation des paysages ordinaires a davantage produit de la banalisation et de la médiocrité qu'une amélioration générale de qualité."

UNE GESTION DU PAYSAGE A DEUX VITESSES ?

Tout se passe en France comme s'il y avait en fait une gestion des paysages à deux vitesses.
Le "haut de gamme", ce sont bien sûr les espaces protégés, les sites classés comme la pointe du Raz, le Mont Blanc ou le cirque de Gavarnie, les parcs naturels nationaux ou régionaux, les secteurs sauvegardés qui dans les centres historiques ont mis exceptionnellement en valeur le patrimoine urbain, les ZPPAUP, etc. Ce sont aussi quelques grands aménagement planifiés pour le paysage, les parcs et jardins, les perspectives urbaines ou grandes compositions paysagères.



Secteur sauvegardé urbain. Briançon.
Photo : MELT / DAU / Taillandier





Place de la République (Lyon) - Alexandre Chemetoff.
Photo : Communauté urbaine de Lyon / J. Léone

Parc Saint-Pierre (Amiens).
Jacqueline Osty, paysagiste



"C'est bien dans les paysages quotidiens que s'exprime l'identité d'un pays ou d'une région."

Mais l'essentiel de notre territoire n'est pas ainsi protégé et planifié. Il est pourtant constitué, à la grande échelle, d'unités paysagères souvent remarquables telles que les espaces de montagne ou du littoral maritime, grands couloirs fluviaux, plaines agricoles, sites urbains. C'est dans ces territoires ordinaires que le paysage se transforme le plus par l'activité humaine qui vient s'établir dans les "niches" constituées au sein de ces grandes unités. Ces transformations sont le fruit des évolutions et bouleversements qui ont beaucoup marqué la deuxième moitié du XXe siècle : les infrastructures de communication, les extensions périurbaines et les "entrées de ville", la pression touristique le long du littoral, les mutations économiques du monde agricole, la déprise, les friches, etc.
Certains projets d'aménagement réussis sont cités en exemple, il faut aussi saluer la création du 1% paysage et développement pour les autoroutes et la qualité de récents projets de lignes de tramways. Mais la tendance dominante est encore trop souvent celle de la banalisation et parfois de graves agressions aux sites et paysages que le temps aura du mal à effacer. L'impact de ces transformations des paysages s'apprécie à la fois aux grandes échelles et aux échelles de voisinage : formes architecturales en disharmonie avec la silhouette urbaine ou le site naturel, ZAC ou lotissement, en rupture avec le contexte, mobiliers urbains défigurant certains espaces publics, panneaux publicitaires envahissants, bâtiments agricoles inesthétiques.
Ce constat amène à s'interroger sur les mécanismes de production du paysage.

UNE PRODUCTION FRAGMENTEE QUI NE FABRIQUE PAS NATURELLEMENT DU LIEN ET DE LA QUALITE

Comment se fabrique le paysage dans les territoires "ordinaires" ? Essentiellement par la juxtaposition d'objets de toute nature, conçus et réalisés par des maîtres d'ouvrage publics et privés différents, qui ont chacun pour préoccupation prioritaire de répondre à des objectifs de fonctionnalité. L'exigence qualitative n'est pas posée ou reconnue comme une obligation générale, elle ne s'exprime que lorsque le maître d'ouvrage ou le maître d'œuvre manifestent individuellement une volonté très forte en ce sens.

"L'exigence qualitative n'est pas systématiquement reconnue comme une obligation générale."

Plus grave, il s'agit d'une production fragmentée des composantes de notre cadre de vie (chacun conçoit, réalise et pose un "objet", un fragment), alors que ce qui fait paysage, c'est le rapport entre ces objets, c'est le lien qui peut être établi entre ces composantes, c'est le sentiment qu'il y a dialogue. La perception la plus fréquente est au contraire celle d'un "patchwork" où se juxtaposent en s'ignorant des objets et espaces aménagés.
Ces réflexions nous conduisent à revenir sur la définition même du paysage. Selon le Larousse, le paysage est bien cette "étendue de pays" qui s'offre au regard. C'est en effet sur cette vision d'ensemble, sur cette mise en rapport des différents éléments qui composent le paysage, sur les significations qui s'en dégagent, que notre attention doit être portée.



Silhouette du village de terre.
Photo : extrait du livre "Plan de Paysage" de l'Isle d'Abeau.

LE PAYSAGE, UNE VALEUR COLLECTIVE A RETROUVER

Le paysage est une valeur collective. Il est l'expression de valeurs culturelles partagées par une même communauté, qui vont au-delà du seul message esthétique.
Un proverbe chinois bien connu illustre avec force cette idée : *"La façade de la maison appartient à celui qui la regarde"*.
Cet état d'esprit est encore loin d'être partagé par tous nos concitoyens, qui ont trop souvent tendance à revendiquer la liberté de faire ce qu'il veulent sur le terrain dont ils sont propriétaires, et à penser que leur goût personnel doit l'emporter sur toute approche collective.
Or, ce sont aussi les mêmes qui critiquent l'enlaidissement de certaines banlieues, ou qui s'émerveillent devant les réussites d'autres pays comme la Suisse où les paysages urbains et ruraux sont beaucoup mieux maîtrisés, y compris dans le détail !

"Le paysage, expression de valeurs partagées par tous, ne doit plus être le champ de décisions fragmentées."

Le défi à relever est d'abord d'ordre culturel : le paysage doit devenir un projet, un projet partagé par tous les acteurs qui agissent sur la transformation de notre cadre de vie et soit aussi à ce titre un enjeu démocratique.
Dans cet esprit, esquissons **quelques recommandations** :

Promouvoir l'idée que : "tout projet de transformation du territoire par l'homme devrait se donner, parmi les objectifs fondamentaux poursuivis, celui d'apporter une valeur ajoutée au paysage".
Cet engagement éthique devrait concerner tous les auteurs de projets d'aménagement, les constructeurs d'infrastructures, de logements, d'équipements publics ou privés, de bâtiments industriels ou agricoles, de réseaux (EDF, etc.), de mobilier urbain, etc.
C'est, comme le préconise le texte du pôle paysage, *"remettre l'exigence de qualité du paysage au centre des projets d'aménagement"*.
Cette attitude serait en rupture par rapport aux approches répandues du paysage dans les projets, dans lesquels il n'est pas placé au cœur des finalités poursuivies, mais bien souvent à la fin, pour minimiser l'impact, ou proposer des mesures compensatoires ou défensives (écrans végétaux, aménagements paysagers pour adoucir ou masquer un projet agressif, etc.).

Banlieue parisienne. Silhouette urbaine.
Photo : C. Ricaud / Extrait du livre "Mon paysage"



“ L’exigence de qualité du paysage doit être au cœur des projets d’aménagement. ”

Apporter une valeur ajoutée au paysage par le projet, c’est d’abord analyser le paysage existant, son identité et ses potentialités, les valeurs dont il est porteur. C’est ensuite intégrer cet objectif dès l’amont dans la conception même de l’ouvrage à réaliser.

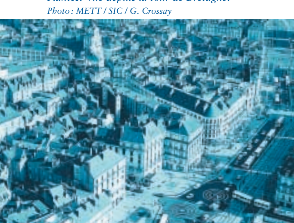
Développer des politiques publiques incitatives

Pour que la recommandation précédente ne soit pas qu’un vœu pieu, il faut certainement renforcer le caractère incitatif des politiques publiques.

La politique du paysage, celle de l’Etat, celle des collectivités territoriales, doit bien sûr poursuivre et étendre son action sur les espaces protégés (urbains et naturels). Elle doit donner l’exemple par la réalisation de grands projets d’aménagements paysagers, ou le renouveau de la politique d’espaces publics à l’exemple de Barcelone, de Lyon et d’autres villes.

Mais elle doit aussi davantage s’intéresser aux territoires ordinaires, qu’ils soient ruraux ou urbains, au paysage au quotidien. Les mesures réglementaires sont utiles mais on connaît également leurs limites comme le montre par exemple l’introduction du volet paysager du permis de construire. C’est vers une politique ambitieuse de sensibilisation des acteurs et de l’opinion qu’il faut aussi s’orienter.


Nantes. Vue depuis la tour de Bretagne.
Photo : METT / SIC / G. Crossay




Rumilly. Des centres bourgs réhabilités.
Photo : CAUE 74 / D.Vidalie

“ Recourir aux professionnels du cadre de vie et favoriser l’émergence d’équipes pluridisciplinaires de niveau national, voire international, pour répondre aux attentes de la société civile. ”

La politique paysagère peut se décliner sur plusieurs volets tels que :

• promouvoir la pédagogie par les exemples, notamment chez les maîtres d’ouvrage publics et privés (labellisation, etc.), de réalisations opérationnelles valorisant le paysage. Réaliser des projets qui font référence (cf. en Allemagne le grand projet de requalification du paysage des friches industrielles de l’Emscher Park dans la Ruhr) ;

• développer la formation des professionnels : accroître le nombre de paysagistes mais aussi instiller la culture du paysage dans la formation de tous les professionnels du cadre de vie (ingénieurs, architectes, urbanistes...). C’est en fait l’ensemble des disciplines du cadre de vie, dont le paysage fait partie, qu’il faut croiser et promouvoir chez tous les professionnels ;

• développer, à l’initiative de l’Etat et des collectivités locales, les études de paysage à grande échelle, les analyses ou les démarches du type “plan de paysage”, qui auraient pour objet de fournir des références aux maîtres d’ouvrages des projets opérationnels, et apporter des matériaux indispensables à leurs cahiers des charges. Notons dans les services territoriaux de l’Etat (DDE, DIREN, etc.) une montée en puissance récente des études paysagères ou des atlas de paysage, qui devraient être largement développés et finalisés en ce sens.

“ Etendre la démarche de type “1% paysage et développement” à l’ensemble des ouvrages et équipements publics. ”

• commander massivement le paysagement des vides ou des interstices urbains. Aménager plus de “nature” dans les villes, certaines ont déjà commencé à le faire ;

• renforcer le rôle des structures de conseil dont le professionnalisme est reconnu (CAUE, réseau des paysagistes-conseils mis en place depuis 1992 dans les DDE) mais dont les moyens ne sont pas toujours à l’échelle des défis à relever et les mobiliser prioritairement sur les territoires les plus dévalorisés ou les plus sensibles.

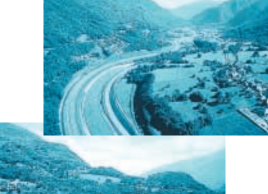
“ Mobiliser les collectivités publiques et les maîtres d’ouvrage à travers des actions d’étude, de pédagogie, de conseil et par la réalisation de projets exemplaires. ”

Vaste ambition, qui passe sans doute par une plus grande mobilisation des responsables politiques tant au niveau de l’Etat que des collectivités territoriales et une vision interministérielle (le ministère en charge de l’Environnement et les ministères “aménageurs” ou “gestionnaires de territoires” comme ceux de l’Equipement, de l’Agriculture, de la Culture, etc. sans oublier les grands établissements publics).

Mais elle est aussi confortée par l’interpellation venant des acteurs de la société civile qui manifestent des exigences croissantes en matière d’image du lieu dans lequel ils s’implantent. La preuve en est que la requalification paysagère est aujourd’hui de plus en plus au cœur de certains projets d’aménagement, qu’il s’agisse de parcs d’activités économiques ou de projets de “renouvellement urbain” dans les quartiers en difficulté. En témoigne encore le regain d’intérêt des citadins pour tout ce qui concerne les jardins et les trames végétales dans les nouveaux projets urbains.

JEAN FREBAULT
PRESIDENT DE LA Ve SECTION “AMENAGEMENT ET ENVIRONNEMENT”

Autoroute de la Maurienne (A43). Virages de la Chapelle.
Photo : SFTRF / O_2 Communication

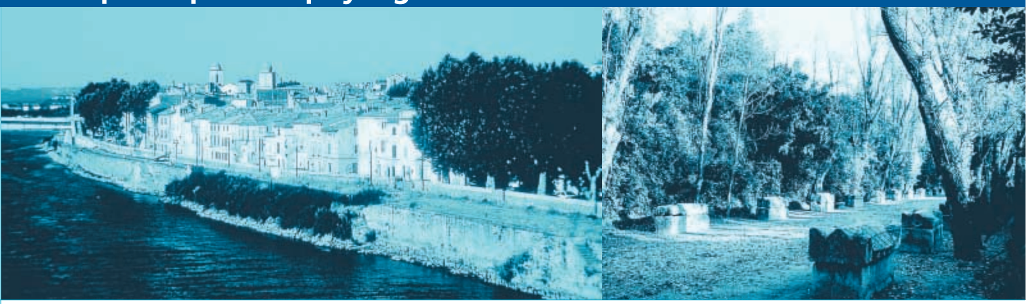



A43 - Végétalisation de l’entrée du tunnel des Hurtières.
Photo : SFTRF / O_2 Communication

Les réflexions se sont multipliées ces deux dernières décennies sur ce qu'était le paysage. Les réponses sont différentes selon les approches disciplinaires : des réalités géomorphologiques pour les uns, une manière de percevoir ce qui nous environne pour les autres.



Les grandes politiques de paysages à travers l'histoire



Arles.
Photo : CDT des Bouches-du-Rhône/Mairie d'Arles

Arles. Les Alyscamps.
Photo : Mairie d'Arles

Jardins XVII[e] et XVIII[e] siècles.
Photo : Anne Fortier-Kriegel

« S'il est naturel, et si français, de débattre en permanence du concept de paysage, la réalité des paysages, aussi divers et multiples, est moins ambiguë. »

Certains expliquent tout simplement que le paysage, invention sans consistance d'esthètes, n'existe pas. Selon eux, une politique en la matière ne peut-être qu'une supercherie car, disent-ils, le paysage n'est que la résultante mécanique des actions des hommes guidées par les nécessités techniques, économiques, commerciales. Pour d'autres, le paysage correspond à un projet esthétique, culturel, économique, technique sur l'espace.

Mais sortons de ce débat sans fin et portons plutôt un regard sur les politiques passées ayant façonné notre territoire et dont les traces sont encore visibles. Par ce survol historique, tentons de mieux cerner les contours d'une politique globale de paysage qui ne se limiterait pas, seulement, à la préservation de quelques sanctuaires.

DES VOIES ROMAINES A L'ART PAYSAGER DES CISTERCIENS

Les Romains ont laissé les traces anciennes les plus visibles : rues de nombreuses villes, comme à Arles, tracés de voies très rectilignes. Elles sont encore parfois utilisées comme sentiers de randonnée, et au XVIII[e] siècle, ces voies romaines ont servi d'assise pour certaines routes. L'esthétique romaine, rigide et géométrique, était celle d'une armée colonisatrice désireuse d'imprimer sur le territoire la marque de sa domination.

Dans une toute autre perspective, les moines cisterciens ont modelé en profondeur les pays européens. Installés dans des lieux reculés, souvent infertiles, ils ont su créer des clairières au milieu des forêts et drainé les marécages, bâtissant leur abbaye une fois le défrichement des lieux achevé. L'art cistercien, comme le souligne Georges Duby, est d'abord paysager. Pourtant, jusqu'à présent, les recherches se sont essentiellement portées sur l'architecture de leurs monastères à l'austère beauté.

Ce qui est remarquable dans cette aventure, c'est qu'en choisissant, au départ du moins, les terres les moins riches, en contradiction avec toute logique agronomique de bon sens, les moines ont réussi à créer une économie puissante capable de faire vivre la population. Terrasses, étangs, systèmes de drainage et d'irrigation, etc. sont leur héritage, soit qu'ils en aient été les auteurs, soit que leurs techniques aient été copiées par d'autres communautés religieuses ou des laïcs.

« Lire le paysage, c'est savoir regarder et c'est pouvoir appréhender notre histoire à travers les traces anciennes mais encore visibles laissées par les Anciens. »



Abbaye de Senanque.
Photo : CDT du Vaucluse / J.L. Seille







Jardin à l'italienne.
Photo : Anne Fortier-Kriegel



Campagne toscane.
Photo : APT Siena / Passerini



LA RENAISSANCE OU L'IDEALISATION DU PAYSAGE

La Renaissance se manifeste sur notre territoire par ses châteaux de rêve bâtis en osmose avec leur environnement : campagne ou forêts qui les entourent et rivières qu'ils dominent. Pour mieux comprendre le projet de l'époque, rendons-nous à Sienne dans le palais communal pour y découvrir le "bon gouvernement", grande fresque d'Ambrogio Lorenzetti qui met en lumière une campagne admirablement cultivée et des investissements réalisés pour rentabiliser le travail de la terre : ponts en pierre enjambant la rivière, chemin entretenus, oliviers qui ont pu se développer grâce à la paix. La ville est ouverte sur la campagne et, dans les rues, s'y mélangent toutes les catégories sociales (aristocrates, artisans, commerçants) vacant paisiblement à leurs affaires ; les agriculteurs se rendent à la ville, les citadins se dirigent vers la campagne.

Cette fresque montre une société en paix et d'échanges. Elle contraste avec "le mauvais gouvernement", où l'on peut voir des morts, des famines, etc. : réalité de l'époque. Si la fresque du bon gouvernement n'était qu'une utopie, le paysage de la Toscane actuel semble s'en être directement inspiré.

> "La peinture, mise en scène du paysage, a inspiré l'esthétisme des aménageurs de l'époque."

L'EPOQUE MODERNE OU L'ART RATIONNEL DES JARDINS

Aux XVIIe et XVIIIe siècles, ce sont les jardins qui donnent les clés des aménagements paysagers des territoires, l'archétype en étant Versailles avec sa vision utopique de la société. D'un côté, le parc établi sur une terre infertile (des marais selon la tradition cistercienne) et ses tracés à travers des arbres laissant pénétrer la lumière et imposant la logique de leur régularité au site. De l'autre côté, la ville organisée comme un jardin : le dessin des avenues et des rues est la réplique de celui du parc. Et au milieu, le château : la liaison entre ville et nature, entre passé (la façade côté cour conserve l'ancien style Louis XIII) et avenir (celle côté jardin est d'une grande modernité architecturale pour l'époque).
Cette ambition de traiter la totalité d'un site fut reprise par les aristocrates anglais au XVIIIe siècle. Par contre, il s'agissait pour eux non pas d'implanter un jardin dans un terrain pauvre, mais de mettre en paysage des propriétés agricoles riches, de créer un cadre pour mettre en scène une agriculture performante par une structuration inspirée de celle des peintres, en particulier du Lorrain. Ces compositions paysagères, visant à créer une nature idéale, sont devenues le paysage familier du territoire britannique.
Cette ambition de traiter entièrement un territoire, mais selon deux esthétiques différentes (régulière, pittoresque), a fait des jardins des XVIIe et XVIIIe siècles français et anglais des modèles d'aménagement visibles dans la plupart des pays occidentaux.

LES PREMICES D'UNE POLITIQUE NATIONALE DU PAYSAGE

Au temps de la Révolution française, François-Antoine Rauch fut l'auteur d'un ouvrage au titre surprenant : "Harmonie hydro-végétale et météorologie". C'est le premier exposé de politique nationale du paysage. Son projet vise à redonner une qualité paysagère au royaume, dénudé à l'époque, pour améliorer les récoltes. L'arbre y occupe une place majeure : il protège les cultures, régule les systèmes hydrologiques, purifie l'eau des miasmes des marais, offre de la nourriture aux hommes et aux animaux (l'auteur parle de "prairies aériennes"), du combustible et des matériaux. L'arbre doit être planté en bordure des rivières, dans les lisières des prés, aussi bien que dans les terrains montagneux. La finalité de ce projet, que l'on qualifierait de nos jours d'écologique, est de permettre aux populations de manger à leur faim, de sortir de la misère. Dans cet ouvrage, les préoccupations esthétiques sont présentes en permanence, comme en témoignent ces expressions : "du bel effet des nuages", "une terre sans paysage est un pays désenchanté".

> "Redonner une qualité paysagère au royaume."

Rauch a défendu ce projet sans relâche et diffusé ses idées dans la "Revue européenne" qu'il a d'ailleurs créée. Ses efforts ont porté leurs fruits : à la fin du XIXe siècle, les paysages de France ressemblaient fort à ceux décrits par Rauch.

DE L'URBANISME HAUSSMANNIEN A L'URBANISME VEGETAL

Une période féconde pour le paysage : le Second Empire. La raison en est que le chef de l'Etat, Napoléon III, était au fond un architecte-paysagiste. Lors de son exil en Angleterre, il avait dessiné des jardins et acquis une culture sur le paysage et l'urbanisme. Il fut le véritable concepteur de ce que l'on appelle l'urbanisme haussmannien. Le baron Haussmann le reconnaissait volontiers.

> "Une nouvelle approche de l'art de bâtir les villes."



Les Buttes Chaumont.
Le lac, rocher, passerelle suspendue.
Le belvédère.
Photos : Mairie de Paris / DPJEV / D. Gander-Gosse / Cantournet




L'architecture haussmannienne.
Photo : Mairie de Paris / Eric Lefeuvre

Ses efforts pour concrétiser les idées de l'empereur ont abouti à une nouvelle conception de l'urbanisme dans laquelle bois récréatifs, parcs, jardins, squares et avenues plantées structurent la ville au même titre que les places et les rues minérales : c'est le début de l'urbanisme végétal avec une nouvelle approche de l'art de bâtir les villes.
Cet urbanisme fut très critiqué. Beaucoup n'ont vu dans les percées des nouvelles voies qu'un but sécuritaire. Celui-ci n'était sûrement pas absent, mais cette restructuration gigantesque a permis à Paris de se développer pendant des décennies et à une grande majorité de la population, toutes classes confondues, de passer d'agréables moments dans les parcs, les jardins et les avenues de la capitale.
Parallèlement se développaient les paysages touristiques dans les villes d'eau et stations balnéaires où se rendait la cour, qui dans un souci très moderne de promotion, attirait une clientèle aisée venue de toute l'Europe. Dans les campagnes, des arbres étaient plantés toutes les fois où c'était possible : les Landes se couvraient de pins, les versants des montagnes retrouvaient leurs forêts. Le rêve de Rauch devenait réalité.

DES SCHEMAS DIRECTEURS D'AMENAGEMENT POUR RESTAURER L'ESPRIT DES LIEUX QUOTIDIENS

Plus proches de nous, pendant les années 60/70, d'ambitieuses préoccupations paysagères étaient affichées dans les schémas directeurs d'aménagement établis pour la région de Paris, sous l'égide de Paul Delouvrier, et dans les métropoles d'équilibre par les organismes d'études d'aménagement d'aires métropolitaines (OREAM).
"La recherche de la beauté, impératif trop oublié de ceux qui modèlent un cadre de vie, impose à "l'urbanisme conscient" de restaurer la "valeur de site", non seulement pour préserver ceux qui doivent rester vierges de constructions mais aussi pour choisir les sites où implanter les villes nouvelles et leurs zones d'accompagnement" : comme le stipulait le schéma de la région de Paris.
Celui de la Loire-moyenne annonçait plus clairement la couleur. Le parti d'aménagement retenu pour l'ensemble constitué par Tours, Blois, Orléans était celui d'une métropole-jardin où le paysage (jardins, agriculture, forêts, espaces naturels, etc.) assurait une cohérence et constituait le support du développement économique. Tous les schémas d'aménagement de l'époque prévoyaient des zones naturelles d'équilibre, des coupures vertes étaient d'ailleurs représentées par des couleurs vives dans les documents.

> « Comment gérer l'urbanisation des grandes métropoles sans banaliser le cadre de vie ordinaire des citoyens, sans contribuer à leur mal-être ? »

> « Des principes affirmés à la réalité vécue, l'échec s'est imposé. Le paysage mal géré a contribué à la désocialisation, surtout en milieu urbain. »

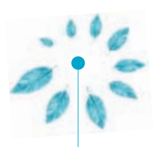
Malheureusement, trente ans après, force est de constater que la réalité est très éloignée des principes affirmés ; parfois même les réalisations sont le contraire de ce qui était annoncé. Les vides en particulier n'ont pas été respectés ou leur paysage défiguré. Pourquoi ?
• ces vides de l'urbanisation (zones agricoles, jardins) ont été jugés sans valeur culturelle ou économique. Aucun moyen en personnel et en crédits n'a été consacré à leur conservation, y compris par des responsables publics, qui ont estimé qu'il s'agissait de simples réserves foncières ;
• l'absence de personnalité désignée pour mettre en œuvre les schémas bénéficiant de l'autorité, des moyens et de la durée a été un facteur aggravant.

QUELLES CONCLUSIONS TIRER DE CE SURVOL HISTORIQUE ?

On peut parler de politique de paysage quand la démarche d'aménagement du territoire comporte une préoccupation esthétique en adéquation avec les croyances et valeurs d'une société.
Il n'y a de politique de paysage que lorsque des moyens (humains et financiers) lui sont consacrés pour la faire passer dans les faits.
Enfin, représentations picturales, créations de parcs et jardins, écrits didactiques, croyances religieuses ou options philosophiques peuvent être les déclencheurs d'une politique de paysage.
Une politique d'aménagement essentiellement fonctionnelle ne peut être considérée comme paysagère.


Vue aérienne Nanterre.
Photo : EPAD / Salomon

JEAN CABANEL
ANCIEN CHARGE DE MISSION DE LA V[e] SECTION "AMENAGEMENT ET ENVIRONNEMENT"
SECRETAIRE DU POLE PAYSAGE DU CGPC



Le Causse du Quercy se situe aux confins Nord-Ouest du département du Tarn, adossé au Sud à la forêt domaniale de Grésigne, limité au Nord par la vallée de l'Aveyron (au droit de Saint-Antonin-Noble-Val), à l'Ouest par la Lavèze, à l'Est par le Céron (au droit de Cordes-sur-Ciel).

Paysage et agriculture : le défi réussi du Causse du Quercy [1]



Cordes-sur-Ciel. *Photo : Donatien Rousseau*

Paysage Nord du Tarn. *Photo : Donatien Rousseau*



Paysage Sud du Tarn.
Photo : Donatien Rousseau

On oppose souvent, on juxtapose parfois, volet "paysage" et volet "économique" d'un projet de territoire ou de pays. Au mieux, on prend en compte les contraintes ou les surcoûts du premier pour mettre en œuvre la dynamique et évaluer la rentabilité du second.

Imaginer qu'une démarche paysagère, en fait un véritable projet de paysage à l'échelle d'un territoire, qui plus est rural et en forte déprise agricole, puisse être le facteur déclenchant et même le moteur d'une véritable relance du développement local, relève encore aujourd'hui le plus souvent de la gageure. Tel est le défi réussi du **Causse du Quercy** (Tarn). Ce pays rural de très faible densité (20 000 hectares, 11 communes mais seulement 2 000 habitants et 200 exploitations) a été confronté jusqu'à ces dernières années à une forte déprise agricole (20% d'exploitations en moins en dix ans) qui entraîne elle-même une détérioration des services et des commerces, souvent génératrice à son tour de nouveaux départs de population.

LE CONTEXTE INITIAL DE CETTE OPERATION

En termes d'occupation du sol, la forêt en forte progression couvre aujourd'hui plus de la moitié du territoire, l'agriculture et l'élevage, en recul, à peine le quart ; le reste est constitué de falaises abruptes et de gorges profondes, espaces presque minéraux et pourtant naturels.

Le paysage du Causse du Quercy s'est longtemps caractérisé par une étroite relation entre culture et nature, par un véritable "dialogue" entre lieux habités et campagne environnante [2] encore bien distincts :

• bourgs, villages, hameaux et même fermes isolées ponctuent le paysage, le plus souvent accrochés aux pentes ou perchés sur les crêtes (Cordes-sur-Ciel), comme recherchant l'impact visuel maximum, en fait pour économiser mais aussi contempler, les trop rares plats et vallons plus humides réservés jusqu'alors à l'agriculture ;

• bois et forêts, prairies et pâtures, pleins et vides, perspectives ouvertes et lieux plus fermés alternent, eux-mêmes reliés entre eux, soulignés au regard par le dessin très précis, la trame des lignes de lisières, de haies et ripisylves, visibles des routes et chemins qui structurent le paysage.

Mais aujourd'hui, ce dialogue, ces alternances, ces lignes et ces repères se brouillent, s'estompent de plus en plus, s'effacent progressivement sous l'effet conjugué de la déprise agricole et de l'abandon du bâti : hameaux déserts (dix mois par an), fermes en ruine, parcelles en friche, lisières imprécises, haies non entretenues, chemins envahis.

> " C'est l'ordonnancement de l'espace, l'identité même du paysage qui lentement disparaissent à l'image de la perte des forces vives, de la vitalité du pays. "

Paysage Centre du Tarn.
Photo : Donatien Rousseau



1. Opération agri-environnementale conduite de 1995 à 2000 dans le cadre du règlement CEE 2078/92 et à la réussite de laquelle ont notamment participé, outre agriculteurs et élus locaux, le CPIE tarbais, l'ATASEA, la Chambre d'agriculture et la DDAF du Tarn. Opération reconduite jusqu'en 2005 dans le cadre d'un "projet collectif" de contrats territoriaux d'exploitation élargi au canton de Cordes-sur-Ciel.

2. La toponymie locale (Saint-Antonin-Noble-Val - Cordes-sur-Ciel) exprime bien, comme souvent en France, le lien très fort qui existe parfois encore entre lieux habités et campagne environnante, entre villages et leur environnement.



Le paysage lentement n'est même plus mémoire d'un passé, pourtant encore très présent à l'esprit de tous. Il n'est plus que "miroir" d'une société en déclin où le sentiment d'appartenance à un pays s'estompe.

LE DEFI A RELEVER : UNE RECONQUETE DU PAYSAGE, UNE REAPPROPRIATION DES ESPACES

> "Comment faire pour qu'il redevienne espoir, projet, attrait pour ceux qui y vivent encore ou qui demain s'y installeront ?"

La démarche du Causse du Quercy fut à la fois simple et ambitieuse. Concevoir à l'échelle du territoire un véritable projet de reconquête de son paysage, un projet qui suscite à la fois une réappropriation des espaces en voie d'abandon, mais aussi un goût retrouvé d'entreprendre, un projet qui redonne à la fois identité au paysage, vitalité au pays et sentiment d'appartenance à ceux qui y vivent et y travaillent. Décrire dans le détail cette démarche, très proche du terrain, exigeante en temps (plus de trois ans) et en investissement immatériel (connaissance fine du territoire, qualité d'écoute et de dialogue, capacité à relier ce que, trop souvent encore, on oppose : paysage et économie, identité et vitalité, culture et nature), sortirait du cadre de ce texte. Tentons simplement d'en souligner les étapes essentielles et d'en tirer les leçons.

LA ROUTE[3]

Comme une corde aux flancs d'un vaincu, cette route,
Asservissant le paysage profané,
S'imprime en les prés verts du val où je suis né,
Pour qui la trouve utile, elle est belle sans doute.

Je la hais. Oh ! sous la silencieuse voûte
Des grands arbres, le vieux chemin abandonné,
Où si longtemps ceux de ma race ont cheminé,
Comme il était plus sûr que toi, facile route.

Abrupt ou tortueux, pour mieux décourager
Le départ sans raison vers des ciels étrangers,
Il voulait nous garder. Et tu veux, route dure,

Implacablement droite et sans aspérités,
Nous précipiter tous au gouffre des cités…
Et le sang auvergnat fuit par cette blessure.

3. Poème de Camille Gandilhon Gens d'Armes (1871-1948) extrait de "Poèmes Arvernes" (1932) Aurillac.

LES ETAPES DE LA DEMARCHE

Le travail commença par un repérage exhaustif et précis des atteintes aux éléments d'identité les plus forts des paysages et les plus facilement identifiables par les acteurs locaux, à la fois comme perte de fonctionnalité de leur espace mais aussi comme perte de vitalité de leur pays (le plus souvent abandon des parcelles difficiles presque toujours sur les pentes ou en limite d'exploitation, parfois au pied même des villages et hameaux).

A partir de cet inventaire cartographique (1/25000) et photographique, furent sélectionnés des paysages à reconquérir, des espaces à re-ordonnancer en conjuguant, par réalisme, trois critères :

- leur proximité des lieux habités (ou encore habitables) et cultivés (ou encore cultivables) ;
- leur intérêt écologique (14 ZNIEFF ont été inventoriées sur le territoire) ;
- enfin, leur degré de perception des axes quotidiens de circulation des gens du pays et pas simplement des touristes (flancs de vallée, écrins ou "jupes vertes" des villages et hameaux).

"Recréer un paysage ne sert à rien, si personne ne l'entretient, ne se l'approprie et si aucune assise économique et écologique solide n'existe."

La démarche se poursuivit ensuite par une action longue et patiente d'information et d'animation en vue d'une contractualisation progressive (sur cinq ans) pour l'entretien, sur base volontaire, des espaces porteurs de paysages à reconquérir : contrats rémunérés passés avec les agriculteurs en place et, de manière dérogatoire, avec des retraités mais surtout avec de nouveaux "jeunes agriculteurs" prêts à s'installer sur des exploitations redevenues économiquement viables grâce aux espaces à nouveau entretenus.

QUELS RESULTATS, QUELS ENSEIGNEMENTS ?

Quantitativement et malgré le scepticisme initial de certains, plus des 2/5 de la surface agricole utile (SAU), plus de la moitié des agriculteurs et près d'une dizaine d'installations ont pu bénéficier de tels contrats[4].

Qualitativement, la démarche suscita de nombreuses initiatives : lancement d'une association pour la connaissance, la gestion et la valorisation du patrimoine naturel et culturel, avec le ministère de la Culture ; une opération "reconquête du paysage" avec le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement ; un projet collectif de contrats territoriaux d'exploitation (CTE), avec le ministère de l'Agriculture et de la pêche pour à la fois poursuivre la démarche "paysage", en conforter le volet économique et l'étendre à de nouvelles communes (voir encadré ci-contre).

> "Le paysage est redevenu un état d'esprit, un espace d'initiatives et de projets de développement."

Plus fondamentalement encore et de façon conclusive, en Causse du Quercy, le paysage n'est plus perçu par les gens qui y vivent et y travaillent comme une contrainte réglementaire ou législative à prendre en compte. Il est redevenu un état d'esprit, une culture, un élément d'identité, mais aussi un espace d'initiatives et de projets porteurs de développement, malgré les contraintes techniques et économiques qui, souvent, tendent à banaliser les espaces, à ignorer les territoires et à uniformiser les paysages : une belle inversion de logique, qu'illustre symboliquement l'exemple en encart.

Suffira-t-elle à contrebalancer la logique de concentration urbaine croissante et de renforcement des grandes infrastructures de communication, si bien illustrée par la carte DATAR/INSEE des "territoire vécus" ? Il est trop tôt pour répondre.

En guise d'épilogue, pour remercier le Conseil général des ponts et chaussées qui m'a permis de participer à ce débat en m'ouvrant les colonnes de ce cahier, et parce que le paysage est aussi rêve et poésie, voici un poème auvergnat (voir ci-contre) et une citation italienne qui soulignent tous deux la permanence du sujet[5].

"Comment dire, décrire un tel paysage quand on n'est ni artiste, ni paysan et qu'en regardant le paysage d'aujourd'hui et le comparant aux arrière-plans des tableaux du Quattrocento, on se demande si les peintres ont copié les paysans ou, au contraire, si les paysans ont copié les peintres."

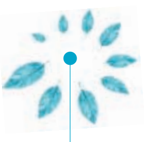
ALAIN RIQUOIS
INGENIEUR GENERAL DU GENIE RURAL, DES EAUX ET DES FORETS
MEMBRE DU CONSEIL GENERAL DU GENIE RURAL, DES EAUX ET DES FORETS

QUELS RESULTATS, QUELS ENSEIGNEMENTS ?

L'exemple le plus révélateur de cette démarche est sans doute le contrat conclu par J.C. Delpech (exploitant de viande bovine, 117 ha, 63 vaches allaitantes) pour la remise en herbe et l'entretien de 6 ha aux Vignals-Tour-de Penne avec 13 propriétaires différents correspondant aux anciennes parcelles maraîchères depuis longtemps liées à chaque maison du village et aujourd'hui à l'abandon. Ces parcelles situées en vis-à-vis du village constituent chaque 15 septembre à la fois l'écrin et le premier plan du "son et lumière de Penne" de renommée nationale. Tout le village avait à cœur par cette remise en état de la partie la plus visible de son environnement, de donner une image positive de son paysage et donc de son pays. Quelle meilleure "réappropriation" d'un espace par une population locale et quel meilleur exemple de multifonctionnalité de l'espace associé à l'identité d'un lieu et à la vitalité d'une population attachée à faire revivre son patrimoine : une forme de contrat territorial d'exploitation avant l'heure ?

4. Il n'y avait pas eu d'installation de "jeunes agriculteurs" depuis plusieurs années en Causse du Quercy.

5. Citation d'Indro Montenalli commentant la fresque "les effets du bon gouvernement" d'Ambrogio Lorenzetti (1319-1348), Sienne.



La ville de Saint-Flour, chef lieu d'arrondissement, d'environ 9000 habitants, a initié une démarche globale et intercommunale de mise en valeur de ses atouts patrimoniaux et environnementaux, en vue d'une relance économique.

Saint-Flour



Les berges de l'Ander (ville basse) et réhabilitation en espace de détente.
Photo : Ville de Saint-Flour / J.F. Ferraton

Chemin des Chèvres. Liaison entre ville basse et ville haute.
Photo : Ville de Saint-Flour / Schouler

Vue aérienne sur l'entrée Nord de la ville.
Photo : Ville de Saint-Flour / P. Soissons



LE PAYSAGE : UN ATOUT DE DÉVELOPPEMENT

L'ambition du projet était d'affirmer le positionnement de Saint-Flour en tant que "porte Sud de l'Auvergne". En effet, l'arrivée de l'autoroute A75, Paris-Barcelone et la construction du nouveau pont de Garabit sur la Truyère, ont représenté pour Saint-Flour et sa région un formidable défi à relever alors qu'au même moment, ce territoire vivait une mutation profonde.

Un plan de paysage, lancé en 1991 à l'initiative de l'Etat, dans le cadre du 1% paysage et développement, a permis de démontrer que la qualité du site et du patrimoine architectural de Saint-Flour constituait un facteur de développement. A partir des propositions du paysagiste, les élus ont élaboré un projet global, comprenant des interventions à caractères économique, touristique, urbanistique, paysager et culturel.

> « Le 1% paysage et développement, au-delà de la recherche de l'insertion, a eu pour ambition de faire participer l'A75 à la revalorisation d'un site. »

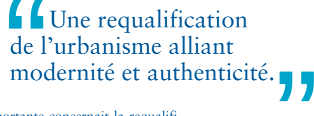
UN PLAN DE PAYSAGE : DES AMÉNAGEMENTS CONCERTES

Une première déclinaison de ce projet s'est manifestée par la volonté du conseil municipal de remettre en valeur la ville basse, point de passage obligé des automobilistes vers le centre-ville à partir de la RN9.

Un concours d'aménagement urbain a permis d'afficher un repositionnement de ce quartier pour qu'il retrouve, sous une forme alliant modernité et authenticité du patrimoine urbain, des fonctions d'accueil et de services.

Toutes les intentions exprimées dans ce projet, aujourd'hui réalisé en partie, ont pour objectif de :

- respecter l'identité de la ville, tout en la requalifiant du point de vue architectural et paysager ;
- renforcer la cohésion spatiale entre la ville haute et la ville basse ;
- favoriser et relancer la fonction essentielle d'accueil, notamment dans la ville basse (alors que les projets antérieurs situaient hôtels et centre d'information en zone d'activités à l'extérieur de la ville) ;
- enfin, créer une dynamique d'ensemble.



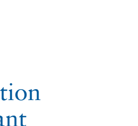
> « Une requalification de l'urbanisme alliant modernité et authenticité. »

La deuxième action importante concernait la requalification de l'entrée nord de la ville, qui participe de la stratégie générale d'accueil. En effet, dès que l'on quitte l'A75 et que l'on prend la RN9 qui traverse la ville basse, la silhouette de la ville haute, véritable bastion couronné par sa cathédrale, se découpe superbement sur le ciel. Cette nouvelle entrée depuis l'A75 est très fragile : toute

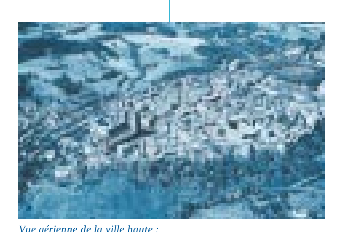
La Place de la Liberté (ville basse) rénovée en espace d'accueil.
Photo : Ville de Saint-Flous / P. Soissons











Vue aérienne de la ville haute ; perspective préservée depuis l'autoroute grâce à un aménagement de l'entrée ville.
Photo : Ville de Saint-Flour / P. Soissons

intervention malencontreuse sur le site de la Roche Murat et sur le plateau du Mons serait susceptible de la détériorer.

La proposition consistant à maintenir une coulée verte aux abords de la RN9 jusqu'à l'entrée même de Saint-Flour a été retenue par le conseil municipal, la substituant à un projet de zone d'activité de part et d'autre de l'échangeur autoroutier, déjà fort avancé, ce qui a nécessité des expropriations et des démolitions. Un nouveau positionnement des zones d'activités économiques a été retenu sur des territoires situés en dehors des perspectives sensibles et il a été constitué une communauté de communes, avec taxe professionnelle unifiée, afin d'assurer la maîtrise d'ouvrage de ces espaces économiques.

> « Un environnement visuel revalorisé et une économie locale dynamisée autour du concept de ville-étape. »

L'idée maîtresse consistait à mettre en valeur le paysage conduisant à Saint-Flour, afin d'attirer l'automobiliste vers cette ville-étape.

C'est ainsi que :

• l'ensemble du territoire situé dans le champ de vision de la ville depuis l'autoroute a été classé en zone ND au POS et les terrains initialement constructibles ont été acquis par la collectivité locale ;

• sur le rebord du plateau de Mons, des plantations complémentaires permettront de contenir les limites des carrières existantes ;

• le fond de vallon, laissé libre et ouvert, a été ponctué de quelques haies bocagères, notamment en bordure de la route ;

• l'échangeur nord a été l'objet d'un aménagement paysager avec la réalisation d'une aire de stationnement et d'un "relais informatique service", assortis de cheminements piétons le reliant à la ville en longeant les berges de l'Ader ;

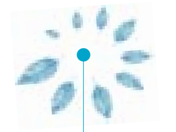
• des actions de nettoyage et de cicatrisation des talus ont été entreprises pour améliorer sensiblement la perception de Saint Flour ;

• le recensement des pré-enseignes et panneaux publicitaires a été engagé et un règlement local de publicité est en cours d'étude. Une politique globale d'aménagement des différentes entrées de la ville a été engagée dans le cadre de l'intercommunalité ;

• enfin, un aménagement des espaces publics de la ville basse et d'itinéraires piétons menant au cœur historique, arrêtés en concertation avec la population, a servi de point de départ à une redynamisation économique fondée sur un développement du commerce et des services d'accueil touristique.

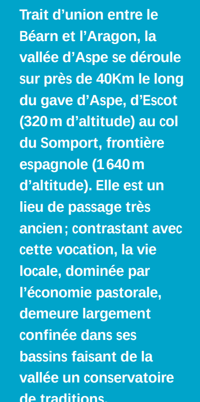
A partir de la mise en scène du site remarquable de la vieille ville de Saint-Flour, de la requalification des paysages environnants et des itinéraires d'approche et enfin du réaménagement de la ville basse, l'équipe municipale a conçu un véritable projet de développement. Notons à ce titre que le plan de paysage lui a permis de prendre conscience du potentiel économique remarquable dont elle disposait.

MICHELE PRATS
INSPECTRICE GENERALE DE L'EQUIPEMENT,
MEMBRE DE LA Vᵉ SECTION "AMENAGEMENT ET ENVIRONNEMENT"





La vallée d'Aspe



Trait d'union entre le Béarn et l'Aragon, la vallée d'Aspe se déroule sur près de 40Km le long du gave d'Aspe, d'Escot (320 m d'altitude) au col du Somport, frontière espagnole (1 640 m d'altitude). Elle est un lieu de passage très ancien ; contrastant avec cette vocation, la vie locale, dominée par l'économie pastorale, demeure largement confinée dans ses bassins faisant de la vallée un conservatoire de traditions.



Vue aérienne de la vallée d'Aspe.
Photo : Office du tourisme / O. Malaganne



Vallée d'Aspe. Photo : Office du tourisme / O. Malaganne



LES FERMENTS D'UN CONFLIT

Une vallée pyrénéenne encaissée, une voie sinueuse et un nouveau tunnel qui ne manquera pas d'accroître le trafic, des associations qui redoutent que la route ne se transforme en un couloir à camions et qui mettent en doute systématiquement le bien fondé de déclarations des services publics, un agitateur très médiatisé, un rêve de ligne de chemin de fer qui, miraculeusement, n'induirait aucune nuisance, des élus qui veulent améliorer le sort de leurs administrés et développer l'économie, des services de



l'Etat mal à l'aise, des agriculteurs jeunes et dynamiques, cinq ours plus un ourson, qui sont les survivants d'une des souches originelles de l'espèce : tous les ingrédients étaient réunis pour qu'éclatent en vallée d'Aspe des conflits dans lesquels s'affrontent des femmes et des hommes de talent et passionnés.

LA SOLUTION : UN PAYSAGISTE ET UN CAHIER DES CHARGES POUR UNE GESTION CONTRACTUELLE DES ESPACES

Comment apaiser le conflit ? La solution, certes surprenante, a été de faire appel à un paysagiste, Jacques Sgard[1]. En 1993, celui-ci a élaboré de façon consensuelle un cahier des charges paysager pour les aménagements de la route nationale, après avoir recadré l'ensemble des problèmes. Ce cahier décrit, concrètement, site par site, ce qu'il convient de faire. Parallèlement, des élus ont pris, moyennant compensation, le risque de s'occuper de la préservation des ours et même de la consolidation de leur population en demandant qu'une ou deux femelles supplémentaires soient réintroduites, la situation présente d'une femelle pour quatre mâles n'étant, tout le monde en convient, pas satisfaisante.

> « Ce cahier des charges n'était pas une fin en soi. Sa mise en œuvre se heurtait aux préventions et procès d'intention. »

Evidemment, les préventions, les procès d'intention, les arrière-pensées des uns et des autres demeuraient. Les inquiétudes n'étaient pas apaisées. Les routiers poursuivaient leurs travaux au plus vite et le mieux possible, oubliant quelquefois la conception paysagère d'ensemble. Et puis, il faut bien le dire, la contrainte obsédante que constitue le respect des délais, des procédures, des budgets, ne facilite pas une approche paysagère sereine des aménagements.

De même, les habitants, sans bien s'en rendre compte, ont suscité parfois des solutions en contradiction avec la conservation de leur premier atout : le paysage. Enfin, le renforcement de la population des ours se faisant attendre, l'intérêt de certaines préconisations destinées à faciliter leur passage à travers la route a été remis en cause.

UNE MISSION D'EXPERTISE DU CGPC

La ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement et le ministre de l'Equipement, des Transports et du Logement, craignant que le projet initial ne subisse des dérives, ont voulu savoir où il en était cinq ans après. Les promesses avaient-elles été tenues par l'ensemble des parties ? Le projet était-il respecté dans son esprit ? Y avait-il des difficultés qu'il fallait régler ? Tel était le sens de la mission qu'ils ont confiée au Conseil général des ponts et chaussées en mai 1998.

A quoi pouvait servir le rapport[2] établi par Catherine Bersani, François Lépingle, Jean Cabanel ? Peut-être à rappeler aux uns et autres que des documents de référence tels qu'un cahier des charges (et plus généralement un plan, un contrat ou une charte de paysage, pour reprendre la terminologie souvent employée), constituent des engagements qui doivent être tenus dans le temps. Ce n'est qu'ainsi que les préventions, qui bloquent tant d'initiatives inutilement, pourront tomber. Il sera possible alors de créer des dynamiques où se conjuguent les efforts des intervenants, dans un climat de confiance réciproque.

> « Rendre compte aux pouvoirs publics de la mise en œuvre et du respect des engagements ainsi que des méthodes d'aménagement. »

Cette intervention a donné l'occasion au CGPC d'affirmer sa vocation à intervenir pour rendre compte aux pouvoirs publics de la mise en œuvre et du respect de l'esprit des recommandations des documents de références en matière de paysage. Son rôle à cet égard se situe au niveau des concepts, des méthodes d'aménagement. Il ne se contente pas de vérifier la bonne application de procédures ou de circulaires comme c'est souvent le cas. Le développement des modes de gestion contractuels des espaces ne manquera pas de multiplier ce type de mission.

JEAN CABANEL
ANCIEN CHARGE DE MISSION DE LA V[e] SECTION "AMENAGEMENT ET ENVIRONNEMENT"
SECRETAIRE DU POLE PAYSAGE DU CGPC

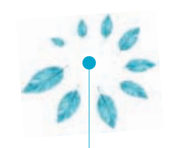


Vallée d'Aspe.
Photos : Office du tourisme / O. Malaganne

1. Grand prix du paysage.
2. Rapport sur la route nationale 134 en vallée d'Aspe, 25 Mars 1999, affaire n°1998-0110-01.

Le paysage n'existe que par le regard des hommes. La nature "est", indépendamment de l'homme, même s'il la modifie, et elle lui survivra.

Vue aérienne bocage.
Photo : CNERP



Pour une alliance de la nature et des paysages



Le Gélas - Parc national du Mercantour.
Photo : G. Lombart

Littoral Languedoc-Roussillon.
Photo : METL / SIC / G. Grossay

"Le paysage n'est pas une science exacte, il se raconte et les opinions divergent à son sujet."

LA NATURE EST UNE ADDITION DE DONNÉES OBJECTIVES

Elle se mesure, on l'aime ou pas, mais on ne peut la nier. Une première approche pourrait laisser croire qu'un mariage entre la nature et le paysage est impossible, ce serait une hérésie scientifique et une escroquerie intellectuelle. La nature n'a pas à être belle ou laide, amène pour les hommes ou au contraire hostile. Elle est composée d'un ensemble d'éléments inertes (la terre, l'eau, l'air) et de millions d'espèces vivantes. Pendant longtemps, on a cru que les premiers étaient hors des atteintes de ce nain qu'était l'homme (les choses ont bien changé avec l'atome, les gaz à effet de serre, les grands travaux et les pollutions diverses), alors que les secondes risquaient d'être exterminées ou domestiquées les unes après les autres.

Mais la réalité historique est bien différente de l'approche rationnelle et théorique. Dans le passé, ce sont à peu près les mêmes hommes qui se sont émus des destructions infligées aussi bien aux témoignages de notre passé qu'aux monuments construits par la nature. Les fondateurs du parc national de Yellowstone aux Etats Unis, en 1871, entendaient préserver à la fois une nature grandiose que les colons mettaient partout en coupe réglée et les vestiges d'une civilisation indienne que l'US cavalry n'avait pas encore fini d'écraser. En France, les textes et les actions militantes en faveur des monuments historiques ont été contemporains, en 1848, des premières protections paysagères et naturelles en forêt de Fontainebleau. Par la suite, toutes les avancées juridiques et conceptuelles en matière de monuments bâtis seront transposées et adaptées aux sites et paysages, puis aux parcs et réserves naturelles. Bien des associations se mobiliseront indistinctement en faveur de la nature ou des paysages par réaction contre des projets d'équipement.

NATURE ET PAYSAGES, QUE DE COMBATS POUR UNE MEME CAUSE : LA PRESERVATION !

Pour le grand public, les deux combats sont assez étroitement mêlés, dans une sorte de réflexe de protection contre les abus du développement : la coupe des forêts tropicales, les rejets de l'Erika, le projet de canal Rhin-Rhône ou les excès d'urbanisation sur le littoral sont à la fois des destructions du capital nature et des atteintes aux paysages.



Forêt de l'Authion.
Photo : Roya

A partir du moment où l'on pose comme intérêt supérieur la conservation d'éléments menacés de la nature et qu'on instille par conséquent une bonne dose d'anthropocentrisme dans la démarche naturaliste, protéger le paysage

conduit souvent à préserver la nature et réciproquement. Les parcs nationaux sont à la fois de grands réservoirs pour la biodiversité et des conservatoires pour les paysages de la haute montagne vierge. Les espaces boisés, les forêts, les marais littoraux, les étangs de la Dombe ou de la Brenne, les bocages, les haies, les murets de pierres sèches et plus généralement les paysages variés issus de notre agriculture traditionnelle sont des hauts lieux pour la reproduction, l'alimentation et le repos de très nombreuses espèces.



Paysage du Gers.
Photo : Raymond Sauvaire

> « Préserver le paysage conduit souvent à préserver la nature et réciproquement. »

Photo : CDT de l'Ain / Gilles Brevet





Etangs de la Dombe.



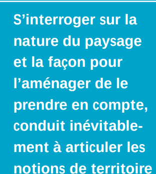
Photo : CDT de l'Ain / Aline Perier

Les exemples contraires sont limités, peut-être marginaux : il est vrai qu'une friche pleine de ronces aux abords d'un village est plus riche de nature qu'une pelouse bien tondue, qu'un plan d'eau bleu transparent peut être quasiment abiotique en raison de pollutions chimiques diverses. Mais même ces points méritent d'être nuancés, car de plus en plus de paysagistes, comme de jardiniers amateurs, font la part belle aux herbes hautes dans des "coins sauvages" destinés aux insectes et aux oiseaux ; les utilisateurs de plans d'eau sont également de plus en plus soupçonneux sur sa qualité, son innocuité et ne se contentent pas de les juger sur les apparences.

Que de combats menés en commun, contre les poteaux qui défigurent les paysages et tuent les oiseaux, contre les routes qui facilitent le mitage et la pénétration d' hommes suréquipés dans les milieux les plus reculés, contre la grande uniformisation agro-industrielle, pauvre en espèces et pauvre en images, contre l'étalement urbain en flaque, autour des villes mais également en montagne et sur le littoral !

Ignorant l'essentiel des exigences fort complexes propres aux innombrables espèces animales et végétales, le citoyen soucieux du patrimoine naturel comme des paysages pense que les deux causes n'en font qu'une. Il a scientifiquement et philosophiquement tort, il a politiquement et concrètement raison.

Gilbert Simon
Directeur general du Conseil superieur de la peche
President du pole paysage du CGPC.



S'interroger sur la nature du paysage et la façon pour l'aménager de le prendre en compte, conduit inévitablement à articuler les notions de territoire et de pays avec celles de regard et de perception.

L'aménageur doit savoir lire le paysage



Cotentin, La Hague. Bocage lithique.
Photo : Raymond Sauvaire



Maquette gare Saint-Charles. Projet Euroméditerranée.
Photo : SNCF -AP / AREP

Une certaine tradition veut qu'en Europe, historiquement, la notion de paysage, voire même le mot, proviennent du genre pictural qui a fait les riches heures des peintures italienne et hollandaise, et dont les peintres ont justement été appelés paysagistes.
Mais, n'est-il pas abusif d'affirmer que le paysage est avant tout l'expression d'une culture ?
Cette culture est présente dans les pratiques humaines et sociales qui déterminent sur le terrain les formes visibles, mais aussi celles devenues aujourd'hui invisibles. Tout





Terrasse Côtes du Rhône.
Photo : Raymond Sauvaire

passage de l'homme, tout événement qui a un impact sur le sol, marquent le paysage. Il est un empilement d'histoire, il est, pour reprendre l'expression baudelairienne, un *"palimpseste de la mémoire"*.

Mais cette culture est également active dans les regards qui perçoivent et interprètent ces formes. Sans l'apport de cette dimension culturelle, des portions entières pourront très bien ne pas être vécues comme un paysage parce qu'elles n'auront pas été reconnues comme tel par la société du moment. Ce fut, par exemple, pendant longtemps, le cas de la montagne ou des rivages maritimes. Ils ne suscitaient alors ni émotion, ni intérêt paysager particuliers. D'abord avec la peinture, ensuite avec la littérature et, au XX[e] siècle, avec le cinéma, la photographie et la télévision, le champ du paysage est aujourd'hui sans limites. La banlieue la plus déshéritée, le terrain vague le plus déjeté peuvent être perçus comme paysage.

> "Le champ du paysage est aujourd'hui sans limites."

1. "La campagne et l'archipel paysan" de Bertrand Hervieu et Jean Viard in "Vives compagnes", le patrimoine rural, projet de société dirigé par Denis Chevalier, les éditions Autrement-collection Mutations, n° 194, mai 2000.

UNE DISCIPLINE INCONTOURNABLE

Savoir lire un paysage donne une des clefs de la lecture du temps dans son épaisseur et ainsi de la compréhension du patrimoine culturel qui, en retour, est un élément constitutif essentiel du paysage.

Savoir lire le paysage devrait être pour l'aménageur une discipline incontournable. Ce n'est malheureusement que trop rarement le cas. Cette capacité de lecture le prévient de la tentation qui le guette en permanence d'une logique trop étroite et d'un simplisme voulant, pour tracer une voie, suivre la ligne "nécessairement" droite de la règle ou de l'ordinateur et bafouer l'existant, le détournant ainsi du bon sens commun qui veut que le chemin soit là où il est. Par le fait même de cette complète ignorance paysagère, que de remembrements ravageurs n'ont, ainsi, rien retenu de la sagesse savante d'un réseau hydraulique monastique !

> "Savoir lire le paysage donne la clef de la lecture du temps et du patrimoine, c'est échapper à une logique trop étroite et simpliste."

L'aménageur doit être capable d'identifier les enjeux et les dynamiques des systèmes paysagers. Comme cela vient d'être souligné, ceux-ci se situent à la croisée des phénomènes sociaux et culturels, mais aussi, bien sûr, à celle des phénomènes biologiques et écologiques. Ils sont *"les reflets toujours changeants des histoires imbriquées de l'homme et de la nature"* [1].

Les places singulières du végétal, de la nature et des sciences du vivant dans le paysage sont évidentes, aujourd'hui, pour un grand nombre d'acteurs, même si leur mise en œuvre laisse souvent à désirer dans les projets. Et particulièrement lorsqu'il s'agit de leur croisement avec les données culturelles et d'usages effectifs de territoires. Leur importance capitale ne fera donc pas l'objet d'un développement particulier ici.

> "Si la place du végétal et les préoccupations écologiques sont visibles, la dimension patrimoniale et culturelle d'un site échappe encore aux aménageurs."

D'autant que la diffusion des préoccupations écologiques dans de larges couches de la société, dont l'émergence des Verts en politique est un des signes visibles, fait qu'aujourd'hui, il est plus aisé de faire prendre en compte par un constructeur routier des aménagements spécifiques pour les batraciens ou tel programme de plantations d'accompagnement que la dimension patrimoniale et culturelle du site sur lequel il entend faire passer son tracé. Les archéologues sont encore très souvent assez mal compris.

UNE DEMANDE SOCIALE FORTE

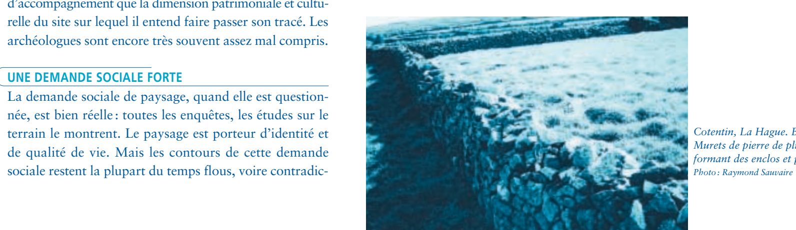
La demande sociale de paysage, quand elle est questionnée, est bien réelle : toutes les enquêtes, les études sur le terrain le montrent. Le paysage est porteur d'identité et de qualité de vie. Mais les contours de cette demande sociale restent la plupart du temps flous, voire contradictoires. Cela n'a rien d'étonnant, car le paysage, même quand sa valeur patrimoniale est reconnue est, par nature, mouvant, évolutif, vivant, donc mortel, mais aussi doué de renaissances et de métamorphoses possibles. Il peut être vain de vouloir le figer et, en ce qui le concerne, protection ne peut être opposée à création.

> "Une demande sociale forte aux contours flous, voire contradictoires."

Ainsi, à prendre l'exemple du paysage rural "hier comme aujourd'hui", il demeure un produit de l'agriculture, à une nouveauté près, considérable : hier, le paysage était une résultante ou une conséquence. Aujourd'hui, il est, en soi, une production et un appel pour l'agriculture. Le paysage ne s'hérite plus, il se construit ou se reconstruit. Et l'agriculture, dans ce processus, redevient culture [2].

C'est dans ce nouveau contexte qu'il convient de placer le succès de l'agriculture de terroir ou de la campagne pour le lancement du label "paysages de reconquête" conduite en 1992 par la ministre de l'Environnement, Ségolène Royal, promotrice de la loi sur le paysage de 1993, et qui associait un paysage remarquable à l'excellence d'un produit.

2. Les sources historiques de l'Europe reposent sur plusieurs siècles d'échanges culturels. L'histoire des grands jardins européens illustre bien ces influences réciproques. A signaler à l'occasion de la campagne "l'Europe, un patrimoine commun" : le colloque "André Le Nôtre, un inconnu illustre..." à Versailles et Chantilly en octobre 2000 et l'exposition "les jardins Duchêne en Europe" à l'écomusée du Creusot-Montceau-les-Mines du 7 juin au 21 février 2001.



Cotentin, La Hague. Bocages lithiques.
Murets de pierre de plus d'un mètre de hauteur formant des enclos et protégeant le bétail du vent.
Photo : Raymond Sauvaire

> « Si hier le paysage était une résultante, aujourd'hui il ne s'hérite plus, il se construit, se reconstruit. »



Secteur sauvegardé de Bayonne.
Photo : MELTM / DAU / Taillandier

Le paysage, même lorsqu'il est ordinaire, est donc une affaire de création ou de recréation. A l'instar de l'architecture, son traitement relève de la démarche de projet et nécessite des professionnels formés à cet effet.
Nul ne peut, cependant, oublier que c'est dans l'univers des parcs et jardins que le métier de paysagiste, à l'instar d'André le Nôtre (1613-1700), des Duchêne, Henri (1841-1902) et son fils Achille (1886-1947), de Jean-Claude Nicolas Forestier (1861-1930), pour ne citer que quelques références françaises, plonge ses plus profondes racines. Mais ce ne sont que des racines.
Depuis, la notion de paysage s'est émancipée du genre pictural et de l'art des jardins pour devenir une pensée autonome s'inscrivant dans l'aménagement et les politiques du territoire. Sur le plan de l'administration publique, la prise en compte de ces dimensions culturelle et territoriale du paysage n'est pas nouvelle et les outils ont été multipliés.

DES OUTILS TRES NOMBREUX...

Sans vouloir être exhaustif, il y a, bien sûr, les dispositions sur les sites de la loi de 1930, celles sur les abords de monuments historiques de la loi de 1943, la réglementation sur les zones sensibles de 1960, la création en 1967 des parcs naturels régionaux, l'assistance architecturale au début des années 1970, puis les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) créés au niveau départemental par la loi sur l'architecture de 1977, ensuite les zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU) en 1984, devenues zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) avec la loi sur le paysage de 1993, enfin l'ensemble des autres dispositions de cette même loi (plans de paysage, chartes et directives paysagères, volet paysager du permis de construire, etc.). A cette énumération, il convient d'ajouter, avec la réforme de la politique agricole commune (PAC) en 1992, les opérations agri-environnementales et, aujourd'hui, les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) qui encouragent les pratiques agricoles soucieuses de la qualité environnementale et paysagère.



Paysage de la Brie. Grandes cultures.
Photo : Raymond Sauvaire





Paysage urbain : l'Arlequin (Grenoble).
Photo : Fond AFK

> « Le paysage s'est émancipé du genre pictural et de l'art des jardins. Un ensemble de textes législatifs et réglementaires lui ont permis de s'inscrire au cœur des projets d'aménagement. »

MAIS PEU DE RESULTATS...

On ne peut donc pas dire que la préoccupation du paysage et de sa dimension culturelle soit absente de l'action des administrations publiques, ni par contrecoup, de celle des milieux professionnels, ni que les outils manquent. Et pourtant, les résultats ne peuvent pas être considérés comme vraiment satisfaisants.

Un réel effort de formation s'impose pour donner aux différents services instructeurs la culture indispensable en la matière, ainsi que, de même, s'impose un recours accru aux professionnels compétents. A cet égard, la mise en place de paysagistes-conseils dans les services déconcentrés du ministère chargé de l'Equipement va dans le bon sens et doit être développée. Un effort comparable doit être entrepris au sein de la fonction publique territoriale.

> « Instiller la culture du paysage dans la formation de tous les professionnels du cadre de vie et engager le corps social sur le chemin de cette culture. »

La banalité du propos : "donner accès à une culture, former non seulement les services instructeurs mais aussi tous les acteurs -donc, en fin de compte, quand on parle paysage, le citoyen-" ne doit pas le déconsidérer.
Il faut cependant éviter que sa prise en considération sur le terrain des aménagements conduise aux excès, de plus en plus fréquents, du "tout pédagogique". Pavé comme l'enfer de bonnes intentions, ce "tout pédagogique" aboutit trop souvent à des aménagements ennuyeux et médiocres qui sont la négation de ce qu'ils prétendent montrer.
La prise en compte de la dimension culturelle du paysage doit ménager l'indispensable part d'émotion, de rêve, d'imaginaire et de poésie qui le fait exister. Sans elle, le paysage n'est plus.

VINCENT AUZANNEAU
INGENIEUR GENERAL DU GENIE RURAL, DES EAUX ET DES FORETS
INSPECTION GENERALE DE L'ARCHITECTURE ET DU PATRIMOINE,
MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

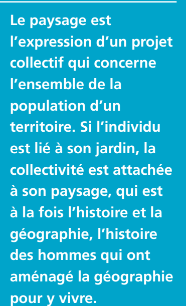


Projet Euroméditerranée.
Photo : AERIAL

Le paysage est l'expression d'un projet collectif qui concerne l'ensemble de la population d'un territoire. Si l'individu est lié à son jardin, la collectivité est attachée à son paysage, qui est à la fois l'histoire et la géographie, l'histoire des hommes qui ont aménagé la géographie pour y vivre.



L'aménageur doit reconnaître le rôle du dessin



Réhabilitation d'un parc.
Projet d'Anne Fortier-Kriegel et Magali Juanes



Projet d'Anne Fortier-Kriegel et Magali Juanes

Référence : Jardins à l'Italienne "La villa d'Este à Tivoli et ses sculptures révisitées"

Le paysage est un "art collectif de l'aménagement du vivant". Il est attaché à un territoire, à un espace qui contient autant un paysage urbain que rural, autant la mer que la montagne. Le paysage est une discipline propre liée au projet. Cette discipline appelle l'analyse, la synthèse, la création.

LE PAYSAGE : UNE AFFAIRE DE REPRESENTATION

La mise en forme de la communication du projet de paysage appelle des outils de représentation et de dialogue adaptés. *"Le paysage est affaire de représentation"* comme l'a souligné l'historien Georges Duby. Si cette question de la représentation est aujourd'hui centrale, c'est que le paysage constitue une pensée qui organise notre connaissance et notre pratique du monde.

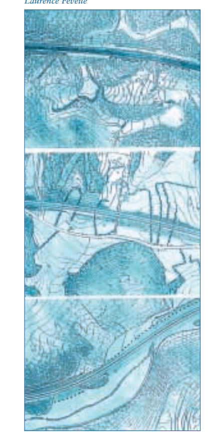
> « Cet art de l'aménagement du vivant met en jeu une autre intelligence que celle du langage et de l'écrit. »

De la même manière que le paysage ne peut se réduire au jardin, sa représentation ne peut se traduire uniquement par la photographie. La photo n'est qu'une technique qui fige un instant passé, ce n'est pas la vie. Pour évoquer, raconter le monde du vivant, il faut rechercher des outils de médiation qui transposent la vie.
Le paysage ne devient accessible à notre entendement que par le biais d'un dessin qui nous renvoie non seulement la dimension poétique et émotionnelle mais aussi la dimension technique. Le dessin permet de rendre perceptible le côté vivant que recèle le paysage, il fait appel à un univers imaginaire différent et complémentaire de l'écrit. Les deux ont été résumés par l'adage populaire : le génie du lieu, le génie du langage.
Pourtant le dessin n'a plus la place qui devrait être la sienne dans le métier. Avec les techniques de l'image virtuelle, on pense qu'on peut en faire définitivement l'économie. Il est relégué comme outil technique d'exécution ou comme illustration décorative. Le dessinateur est un exécutant qui, dans la hiérarchie, occupe une fonction subalterne. Dessiner, remplir un carnet de croquis ou encore faire de l'aquarelle relève d'un passe-temps, d'une occupation de dilettante.

ELOGE DU DESSIN

A la différence de la photographie qui constitue un instantané (utile comme document préparatoire et de documentation), le dessin reflète l'intelligence humaine et il reste une synthèse dont le métier ne peut se priver. Il permet de prendre le temps, de mesurer les hauteurs et les distances, de comprendre comment un territoire a été habité et les

Projet pour A20 (Brive-Montauban).
Dessins d'Anne Fortier-Kriegel et Laurence Feveile





Réhabilitation d'un parc.

Projet d'Anne Fortier-Kriegel en collaboration avec Magali Juanes

mutations opérées depuis ces dernières années. Il est l'expression d'un rapport sensible de l'être mobilisant tous ses sens : l'œil pour regarder et discerner, la tête et la main pour tracer, le corps pour ressentir et ainsi mener à bien l'enquête sur le terrain. Partant de peu, il poursuit une "course au trésor", car c'est une partie du paysage qu'il récolte dans une sensibilité au lieu où le dessin puise les ingrédients. Parce qu'il est un regard ordonné, le dessin reconstruit l'essence du paysage, relève les éléments symboliques, interprète les potentiels du site, va jusqu'à former les jalons d'une réflexion prospective.

> "Parce qu'il est un regard ordonné, le dessin reconstruit l'essence du paysage, faisant appel à un imaginaire différent mais complémentaire de l'écrit."

Le dessin permet, à la manière de la langue, de mesurer les subtilités et les accents qui créent le bien-être utile et les repères nécessaires aux jeunes et aux vieux. Un plan dessiné rend compte de la culture du lieu, témoigne d'une interprétation partagée sur le paysage, permet de visualiser, d'apprécier les valeurs qui fondent le lieu. Une représentation graphique est capable de donner à voir et à comprendre les formes spatiales.
Les nouvelles images de synthèse dont on ne fera jamais assez la louange comme outil de visualisation, n'apportent que ce que peut apporter la technique. Le traitement de texte, si présent désormais, ne peut transformer l'écolier en écrivain ; de la même manière, la maîtrise des logiciels de représentation n'engendre pas l'intelligence d'une composition. Dans un monde où tout se délite, mais où tout est possible, relier la puissance d'imagination à un lieu et à une culture propres, c'est donner aux habitants et aux concepteurs à connaître et à se reconnaître dans un territoire construit par le travail des hommes et redonner une place aux êtres et aux choses. C'est aussi comprendre la façon dont on rend compatibles les infrastructures touristiques, les équipements, l'urbanisation, en un mot la manière dont on peut inventer l'avenir.

LA CREATION : UNE REPONSE AUX NOUVEAUX BESOINS

Les usages et les pratiques évoluent tous les jours. Pour prendre la mesure des transformations nécessaires, il faut apporter de nouvelles idées et les concrétiser par un projet. Ces demandes d'avenir nécessitent de faire appel à la création car l'intelligence humaine possède la capacité de s'adapter à ces changements.

> "La création se fait avec un "déjà là", un terreau favorable, mais il faut y apporter de nouvelles idées et les concrétiser par un projet."

Par contre, la norme et la règle restent rigides et infructueuses par rapport à l'accélération des modes de vie. La création est le seul moyen qui permette à l'homme de s'adapter en permanence. Il ne faut pas oublier que la conception est une recherche de l'harmonie, une médiation entre la nature et l'homme comme entre tous les mondes vivants. La création se fait avec un "déjà là", un terreau favorable. Les contraintes ne constituent pas un empêchement à la création. Michel-Ange, dans la merveilleuse place du Capitole, a tracé sa composition en utilisant comme base les éléments existants. Versailles a été magnifié sur l'existence d'un vieux château.
Ajoutons que les bonnes décisions sont toujours prises sous le contrôle démocratique. C'est par la pédagogie et le conseil que les choix d'un projet public peuvent être compris par tous. Le rôle éminent du technicien placé auprès des maîtres d'ouvrage est celui d'un pédagogue et d'un porte-parole du projet, et non plus seulement le garant des règles et des normes votées par la collectivité. Or, la création cède la place à la technique du "copier-coller", se contente des procédures réglementaires et de modèles imposés et laisse sans voix le contrôle démocratique.

ESQUISSE D'UNE METHODE

Pour rendre crédibles les plans de paysage, il conviendrait de donner, sinon une méthodologie, du moins d'indiquer les grandes lignes d'une démarche qui pourrait s'articuler autour de quatre points : le lieu, le temps, l'action, l'imaginaire.
Le lieu - quatre milieux différents présentant autant de séquences paysagères (par exemple : l'espace urbain, l'espace périurbain, les infrastructures, l'espace rural).
Le temps - quatre époques de l'histoire des lieux : la civilisation agro-pastorale ou agricole, les années vingt avec le début de la modernité, les années soixante avec la modernité triomphante et la période actuelle à la recherche d'une réconciliation. Ces époques peuvent aussi être symbolisées par l'homme et la nature (la culture de la terre), l'homme et l'industrie (les ressources naturelles exploitées), l'homme et les loisirs (l'espace consommé), l'homme et le paysage (le temps retrouvé).

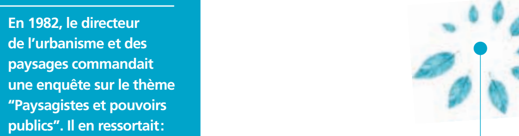
> "C'est par la pédagogie et le conseil que les choix d'un projet public peuvent être compris par tous."

L'action - quatre échelles capables de proposer des images de références et des métaphores pour enrichir et nourrir le projet. Celle d'abord de la maison avec une axonométrie présentée au 1/200, celle de la parcelle, unité de territoire du travail d'une famille en une journée, devenue probablement l'îlot urbain, présentée au 1/500, celle encore de la commune avec le plan de paysage présentée au 1/5000 et celle enfin de la vallée ou de son ensemble géographique présentée au 1/25 000.
L'imaginaire - pour exprimer la création du projet, quatre modes de représentation-interprétation en couleurs présentant :
• des dessins sensibles en perspective d'unités paysagères ;
• des croquis schématiques et symboliques explicatifs du lieu ;
• une coupe rendant compte du volume de l'espace ;
• un plan de paysage donnant un état synthétique du domaine (du territoire de vie) et recelant le génie du lieu.

ANNE FORTIER-KRIEGEL
PAYSAGISTE, CHARGEE DE MISSION A LA V[e] SECTION "AMENAGEMENT ET ENVIRONNEMENT"

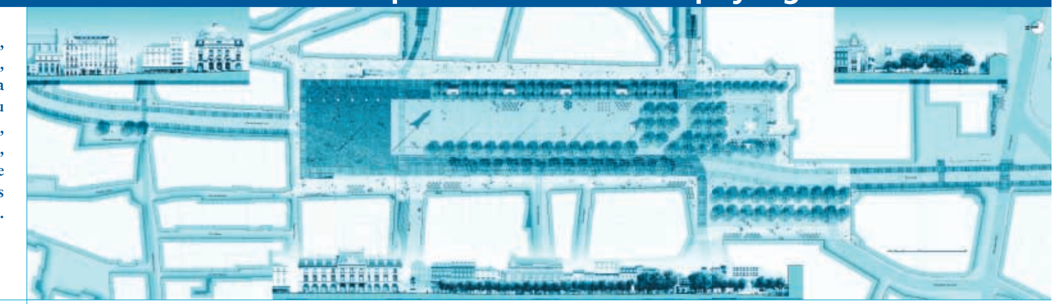
Ce texte émane de réflexions communes engagées avec l'école d'architecture de Grenoble sur une demande du ministère de l'Environnement et auxquelles ont participé Jean-François Seguin, Jean-François Lyon-Caen, Charles Roche, Michel Léger.

En 1982, le directeur de l'urbanisme et des paysages commandait une enquête sur le thème "Paysagistes et pouvoirs publics". Il en ressortait:
Deux constats:
• les préoccupations en matière de paysage sont présentes à tous les niveaux de la planification et de l'aménagement;
• malgré la forte demande, subsistent encore l'extrême fragilité et la précarité des situations et des initiatives en ce domaine.
Trois recommandations:
• intégrer aux équipes d'aménagement des spécialistes du paysage et assurer la continuité de leur mission;
• répondre rapidement aux besoins de formation et d'information sur le paysage pour tous ceux qui travaillent dans l'aménagement des territoires;
• décloisonner et ouvrir les services.



L'aménageur doit savoir recourir aux professionnels du paysage

Depuis cette époque, ses successeurs ont, avec ténacité, poursuivi la tâche entreprise pour qu'au sein des services de l'Etat, émerge la culture du paysage, aujourd'hui partie intégrante des préoccupations citoyennes.



Place de Jaude (Clermont-Ferrand).
Photo: Atelier des Paysages / A. Marguerit

DEVELOPPER LA CULTURE DU PAYSAGE

La grande décision fut la mise en place en 1992, puis la généralisation de paysagistes-conseils dans les directions départementales de l'Equipement. Elle a permis de renforcer, par l'apport de leur expérience, les moyens des services déconcentrés: la dimension paysagère pouvait enfin occuper un volet important dans les projets d'aménagement, d'infrastructure et d'urbanisme.
Mais le déficit de culture paysagère subsiste, il est loin d'être comblé. Seules de timides avancées sont à noter car la méconnaissance des services sur les milieux professionnels demeure une réalité.

LE RECOURS AUX PROFESSIONNELS DU PAYSAGE, CERTES. MAIS QUI SONT-ILS ?

Le paysagisme est souvent assimilé aux sciences de l'environnement. La loi fait de même, abusivement, par méconnaissance ou désir de simplification. Pour les études d'impact, par exemple, le chapitre paysage est un des chapitres de l'environnement. En fait, le paysagisme est une discipline autonome, intégrant beaucoup de disciplines fondamentales (botanique, écologie, géographie, sociologie, etc.) et dont la finalité reste l'aménagement dans toutes ses dimensions, de la planification au projet proprement dit.
Sa spécificité, en raison de l'histoire de ce métier, réside dans sa connaissance particulière de la nature et en particulier du végétal.
Si la majorité des paysagistes en exercice a reçu la formation d'une école, il n'en demeure pas moins qu'une quantité non négligeable est issue de métiers voisins: architectes, urbanistes, géographes, ingénieurs, qui se sont spécialisés au fil d'un parcours professionnel. La Fédération française du paysage (FFP) s'est donnée pour vocation de regrouper tout le milieu professionnel, incluant aussi, par la délivrance d'une qualification, ceux qui ne répondent pas aux définitions et critères des organisations internationales (International Federation of Landscape Architects, IFLA).

> "La dimension paysagère, partie intégrante du processus d'analyse des territoires et d'aménagement de l'espace."

Le recours à un professionnel est permanent, que ce soit lors d'études territoriales et de programmation ou lors d'études de projet.
Dans le premier cas, il apporte une analyse particulière de l'espace. Au cœur même de la démarche de développement durable, transversale et pluridisciplinaire, l'analyse paysagère permet de faire face à la simple compilation des spécialités. Le paysagiste amène au sein des équipes des méthodes de travail et de relations intégrant les sectorisations. Il participe aussi bien aux études des territoires



Tramway en site propre à Echirolles (38).
Photo: METT / SIC / B. Suard



Le Parc du Ritouret.
Le lac.
Photo: Daniel Laroche



Le Parc du Ritouret.
Plan: Daniel Laroche

qu'à l'élaboration de la ville lors des diverses études d'urbanisme.

En second lieu, le paysagiste répond à des questions spécifiques en tant que spécialiste de sa discipline. Dans la plupart des cas, il s'agit de projets d'aménagements paysagers comme les parcs et jardins publics, les espaces d'accompagnement des infrastructures, les réaménagements d'aires d'extraction de matériaux, etc. L'expérience montre que le paysagiste est souvent apprécié pour traiter des espaces publics urbains (places, rues ou lotissements) en raison de sa connivence avec le monde végétal. Mais, dans ce chapitre, il n'y a pas que le projet. Certaines études relèvent de sa compétence exclusive, comme le chapitre "paysage" des études de planification, en particulier celui des plans d'occupation des sols (POS).

CINQ GRANDES FAMILLES D'INTERVENTION

Le recours aux professionnels du paysage par les services de l'Etat prend différentes formes selon le sujet.

Les missions de conseil, de consultance et d'expertise. Les paysagistes-conseils sont maintenant bien connus. Mais, en complément, certaines directions départementales de l'Equipement utilisent parfois les services de professionnels en appui de leurs bureaux d'études. Cela a l'avantage d'intégrer au sein des équipes une compétence absente. C'est aussi une bonne formule pour appuyer le travail des paysagistes-conseils. Il est ainsi assuré un suivi et une continuité essentielle à la démultiplication de l'action du premier.

Les missions d'études sont confiées aux paysagistes pour traiter de leur domaine spécifique, soit au sein d'équipes pluridisciplinaires, soit en solo. Les interventions sur les POS illustrent d'ailleurs les multiples possibilités selon les buts recherchés. Parfois, les études de paysage sont considérées au titre des études techniques préalables à l'établissement du POS, parfois le paysagiste fait équipe avec l'urbaniste.

Les missions d'assistance à la maîtrise d'œuvre, confiées aux services déconcentrés de l'Etat amènent ces derniers à s'adjoindre les compétences qui leur manquent. Ainsi, de nombreux paysagistes interviennent dans les aménagements d'infrastructures par exemple, tout ou partie des missions de leur domaine leur étant rétrocédé.

Les missions de maîtrise d'œuvre proprement dites sont confiées aux professionnels du paysage pour la réalisation de projets qui sont de leurs compétences. Pour un parc public, il est clair qu'un paysagiste maître d'œuvre s'adjoindra les compétences complémentaires nécessaires d'un architecte, d'un hydraulicien, etc. Mais souvent, plusieurs professions ont légitimité pour traiter certains aménagements: les places ou les rues par exemple peuvent être le fait d'architectes, de paysagistes, de décorateurs, etc. Dans ce cas, libre choix aux équipes de désigner le mandataire, à moins que la maîtrise d'ouvrage ne désire une orientation particulière, imposant un mandataire plutôt qu'un autre. Si l'accent est mis sur le végétal, le choix se portera sur un paysagiste. Par ailleurs, certains projets regroupent territorialement plusieurs compétences, comme un bâtiment avec un parc par exemple: les paysagistes sont alors utilement appelés pour les parties leur incombant.

Les missions de formation et de sensibilisation prennent une importance de plus en plus grande. Elles visent à familiariser les agents avec des démarches et des méthodes qu'ils ne connaissent pas mais qu'ils côtoieront dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage pour des conduites d'opération ou au sein des équipes pluridisciplinaires.

L'acquisition de compétences perdues ou nouvelles est l'autre grande catégorie d'interventions de formation. Les compétences perdues sont celles liées au végétal, que le personnel technique possédait encore il y a cinquante ans à peine. Les dépendances vertes des infrastructures routières prennent de plus en plus d'importance, en surface et en temps d'entretien. Cela demande aux agents une technicité accrue. Par ailleurs, les attentes de la société exigent de nouvelles techniques qui supposent des formations: l'entretien des dépendances vertes en est une parfaite illustration.

> "Les paysagistes-conseils sont le lien privilégié avec le milieu professionnel en assurant un rôle de médiateur et d'interface."

Les paysagistes-conseils permettent, dans le cadre des appels à concurrence, de préciser la commande et les profils de compétence recherchés. En outre, leur savoir-faire éclaire utilement l'analyse des offres et des propositions. Par la suite, ils veillent à la qualité des relations entre les différents partenaires, permettant ainsi aux services d'assurer des rapports équilibrés entre les compétences, garanties de l'excellence des projets.

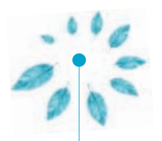
Aménagement piscicole A75.
Photo: DR / E. Bénard





DANIEL LAROCHE
PAYSAGISTE DPLG
PRESIDENT DES PAYSAGISTES-CONSEILS DE L'ETAT

Objet de projets et/ou de recherche, le paysage est-il aujourd'hui en passe de devenir un "sujet de droit", au même titre que les notions de responsabilité ou de propriété ?



Vers un droit international du paysage ?



Le Jardin de Stourhead (Angleterre). *"Paysage clairement conçu et créé intentionnellement par l'homme".*
Photo : J.P. Thibault

Terrasses de vignobles à Baumes-de-Venise (Vaucluse).
Photo : J.P. Thibault

Terrasses de vignobles à Baumes-de-Venise (Vaucluse). "Paysage évolutif, résultant des combinaisons successives des exigences économiques, sociales et de l'environnement".
Photo : J.P. Thibault



Contribution à l'émergence d'une définition…

Si l'évolution du droit est considérée comme le reflet, plus ou moins déformé ou retardé, d'une évolution sociale, un tel phénomène n'aurait rien d'étonnant, tant est aujourd'hui évidente la demande de nos concitoyens d'un cadre de vie harmonieux et équilibré.
Plus précisément, comment cette émergence du paysage dans le monde des juristes se manifeste-t-elle concrètement ? Et surtout comment peut-elle contribuer à clarifier les idées et les pratiques sur un concept qui constitue une synthèse permanente -donc complexe et mouvante- entre nature et culture, conservation et création ?

> "Qu'est-ce donc aujourd'hui que le paysage pour un juge, et (donc) pour bon nombre de nos contemporains, actuels ou futurs acteurs de son évolution ?"

Dans les droits nationaux, ce n'est justement pas grand chose, du moins pas grand chose d'explicite. Un état des lieux dressé il y a quelques années pour le compte du Conseil de l'Europe, par Michel Prieur, professeur à l'université de Limoges, ne recensait pas moins de 28 références au paysage dans les lois européennes. Mais ces références n'apportaient pas de précisions sur le concept de paysage autrement que par leur inclusion dans des textes, par ailleurs relatifs au patrimoine historique, à la nature, ou à l'aménagement du territoire, et par le fait que le paysage y était objet de "protection" (le plus souvent) et parfois d'évolution (mais souvent pour "maîtriser" cette dernière comme dans le code de l'urbanisme français).
Le droit international présente l'avantage, parce qu'il confronte nécessairement différents systèmes de valeurs historiquement constitués dans chacun des états, de rendre nécessaire une telle clarification : entre France, Grande-Bretagne, Italie ou Chine, il ne suffit pas d'une traduction linguistique du terme en question pour se comprendre ; il faut préciser "ce que l'on entend par là".
Deux textes ont enfin tenté cette nécessaire précision. Le premier texte est la Convention du Patrimoine mondial, signée depuis 1972 par plus de 140 états membres de l'UNESCO. Comme son nom l'indique, cette convention a pour objet de décerner un label - les désignant à l'attention de l'humanité tout entière- aux chefs d'œuvre de la culture et aux "merveilles de la nature". Elle s'est très rapidement trouvée confrontée à la candidature de biens participant inextricablement des deux domaines (le Mont Athos en Grèce, la Baie du Mont Saint-Michel en France, ou encore certains jardins anglais, etc.).



Canyon d'Ordesa, versant sud du Cirque de Gavarnie. "Paysage associatif dont l'inscription sur la liste se justifie par la force qui lie les phénomènes culturels aux éléments naturels".
Photo : J.P. Thibault

En 1992, a donc été mis en place le concept de "paysage culturel", avec (enfin !) une tentative de définition (en trois parties) dudit paysage :

- **les paysages clairement définis, conçus et créés intentionnellement par l'Homme, comme par exemple les jardins et les parcs ;**
- **les paysages évolutifs, résultant des combinaisons successives des exigences économiques et sociales et des caractères de l'environnement, soit des paysages-fossiles lorsqu'ils ont cessé d'évoluer à un moment donné du passé, soit des paysages vivants reflétant un mode de vie traditionnel encore actif ;**
- **les paysages associatifs dont l'inclusion dans la liste se justifie davantage par l'intensité de la force qui lie les phénomènes religieux, artistiques ou culturels, aux éléments naturels, que par la présence de traces culturelles proprement dites.**


Murets de pierre dans le Conemara (Irlande).
Photo : J.P. Thibault

Tongariro, montagne sacrée des Maoris, en Nouvelle Zélande, a constitué la première inscription à ce nouveau titre dans la liste du Patrimoine mondial, suivie de nombreux paysages célèbres comme les rizières en terrasse des Philippines, la Laponie, la côte amalfitaine, en Italie, ou encore, dans les Pyrénées, le Mont Perdu et Gavarnie, et, tout récemment, le village et le vignoble de Saint-Emilion.

Cette définition restait néanmoins très marquée par la nécessité de classer certains territoires selon des critères descriptifs aussi précis que possible, ce qui ne permettait pas forcément de définir des politiques de connaissance, d'aménagement ou de restauration à partir de points de repères méthodologiques communs.

Le second texte de droit international "à définition", la **Convention européenne du paysage**, dont la discussion est désormais en phase finale au Conseil de l'Europe (mise en signature très probable au début de l'an prochain), va plus loin à cet égard. La définition est bel et bien cette fois l'explicitation d'un concept original, puisque dès l'article 1, on peut lire :

"Aux fins de la présente convention, "paysage" désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations".

Un peu plus loin, l'article 5 précise encore cette première définition en indiquant que :

"chaque partie [à la convention] s'engage (...) à reconnaître juridiquement le paysage en tant que cadre de vie des populations, expression de la diversité de leur patrimoine commun naturel et culturel, et fondement de leur identité".

En quelques lignes, deviennent ainsi valeurs juridiques communes des futurs états signataires (portant conséquences concrètes dans les politiques à mettre en œuvre) les idées, jusque là sujettes à controverses ou à incertitudes, que le paysage résulte d'une perception, qu'il est un objet -au moins partiellement- culturel (l'UNESCO parlait encore de paysages culturels, sous-entendant ainsi que certains pouvaient être d'un autre ordre), et qu'il possède une utilité sociale collective en termes d'identité et de vie quotidienne (cadre de vie).

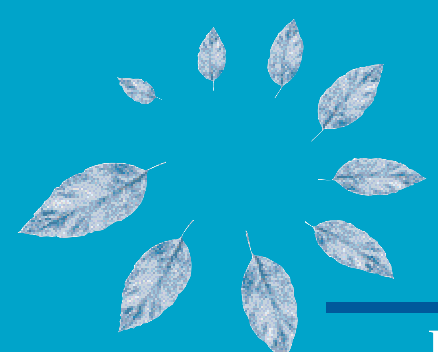
La Convention devant en outre donner naissance à un **"prix du paysage du Conseil de l'Europe"** reconnaissant tous les ans des politiques ou initiatives des collectivités territoriales européennes *"visant la protection, la gestion ou l'aménagement durable de leurs paysages"*, la définition ainsi proposée devrait se doter rapidement d'une "jurisprudence" et d'illustrations concrètes.

Il faudra donc, dans les années qui viennent, suivre attentivement l'évolution de chacun des deux textes dont on vient d'évoquer brièvement le contenu, et surtout vérifier en quoi ils rétroagissent sur les politiques concrètes mises en œuvre dans notre pays, par les différentes administrations, collectivités et professionnels concernés.

Le droit est en effet avant tout la reconnaissance d'un fait social ou politique, mais il peut aussi consolider, faire mûrir ou susciter des pratiques.

Le paysage mérite bien de bénéficier d'un tel processus.

Jean-Pierre Thibault
Directeur regional de l'environnement



L'ACTUALITE DU CONSEIL



Evaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

Résumé du rapport de Pierre Chassande

Le Conseil européen se prépare à approuver une directive étendant au stade amont des plans et programmes les études d'impact sur l'environnement appliquées depuis plusieurs décennies aux projets.

En 1999, les directions concernées du ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement ont souhaité anticiper l'adoption de cette directive en demandant au CGPC d'animer un groupe de travail chargé d'une réflexion sur son champ d'application possible et sur les méthodes de l'évaluation environnementale à ce niveau amont qui est généralement qualifié de stratégique.
L'objectif était double : fournir des éléments pour arrêter les positions du ministère dans les discussions communautaires et préparer la mise en œuvre ultérieure de la directive tant du point de vue juridique que du point de vue technique.

La méthode de travail adoptée a comporté deux particularités ayant largement conditionné le résultat.

L'examen de cas réels a permis une approche concrète du sujet et une bonne appréciation de la distance qui sépare les pratiques actuelles des règles assez strictes contenues dans le projet de directive ; l'association des services du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement à cette démarche empirique a permis au groupe de travail, dans un dialogue constructif, de réagir en temps réel aux différentes versions du projet de directive et de contribuer ainsi à l'élaboration de la position française.

La question du champ d'application de la directive, âprement débattue dans les instances communautaires comme au sein du groupe de travail, n'était pas complètement tranchée en début 2000. Si une évaluation environnementale préalable des grands schémas concernant l'aménagement du territoire ou des différents documents de planification spatiale est à l'évidence de nature à conduire à des choix plus raisonnés pour le long terme, on peut hésiter pour des programmes tels que les contrats Etat-région ou certains programmes d'équipement des collectivités. Le texte de directive ayant fait l'objet d'une "position commune" du Conseil européen du 13 décembre 1999 contient en outre des clauses d'adaptation, de sélectivité, qui ont paru particulièrement opportunes au groupe de travail, dans un souci d'efficacité autant que d'efficience et qu'il recommande de sauvegarder dans la rédaction finale : exonération de plans déterminant l'usage de petites zones ou des modifications mineures de plans et programmes, sauf s'ils sont susceptibles d'avoir des effets non négligeables sur l'environnement.
L'objectif doit être en effet d'alerter les décideurs sur les inconvénients que leurs intentions peuvent présenter pour l'environnement et non de leur imposer une formalité lorsqu'elle apparaît inutile.

Les étapes de l'évaluation et le contenu du "rapport sur l'environnement"

sont définies de manière précise et semble-t-il, définitive dans le texte du 13 décembre 1999. Ce formalisme constitue la nouveauté principale par rapport aux pratiques développées en France, au fil des années, avec la prise en compte de plus en plus généralisée des préoccupations d'environnement dans les décisions publiques. Il se veut aussi une garantie de prise en compte systématique et non selon la bonne volonté du maître d'ouvrage.
Le rapport identifie les adaptations réglementaires et administratives, éventuellement législatives, nombreuses mais relativement mineures qui seront nécessaires pour être conformes à la directive dans les documents les plus courants tels que schémas directeurs, plans d'occupation des sols, dossiers de voirie d'agglomération, plans de déplacements urbains, directives territoriales d'aménagement.
Les changements d'habitude les plus substantiels concernent d'une part l'obligation d'expliciter dans un "rapport sur l'environnement" l'ensemble de la démarche de prise en compte de l'environnement et les incidences probables du plan ou programme choisi, d'autre part la publication en fin de processus d'une déclaration résumant les raisons du choix effectué.

En dépit de l'expérience déjà acquise, l'évaluation environnementale stratégique amont, à un niveau où les objets sont encore mal définis et grossièrement localisés, pose de nombreux problèmes méthodologiques. Les bureaux d'études devront notamment savoir prendre de la distance par rapport aux pratiques volontiers exhaustives et taxinomiques des études d'impact de projets, considérer les effets indirects, induits, cumulatifs ou synergiques, distinguer les items pertinents et les détails inutiles, rechercher des indicateurs globaux, en un mot développer une approche systémique. De même les maîtres d'œuvre, comme les services de l'Environnement, devront admettre que l'exhaustivité est, à ce niveau, un handicap et non une qualité et qu'il faut au contraire cibler les études sur les éléments "pertinents", selon l'expression largement utilisée par la directive.
Le rapprochement du cas des schémas de services collectifs de transports avec celui des POS, par exemple, a montré en outre la diversité inévitable des approches méthodologiques nécessaires, en fonction des échelles.
C'est pourquoi le rapport conclut à la nécessité d'accélérer les études et recherches, de susciter des expérimentations, d'établir ou d'adapter des guides techniques afin que l'administration dispose rapidement d'aides à la décision efficaces. Il suggère également que le groupe de travail interadministration soit réactivé pour orienter ces recherches méthodologiques, suivre les négociations communautaires finales et préparer les positions françaises. A charge ensuite aux directions d'administration centrale de préparer les adaptations juridiques multiples qui constitueront la transposition de la directive, une fois celle-ci adoptée.





Avis sur les incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

AVIS

Séance du 29 juin 2000
Affaire n° 1999-059-01

Objet de l'affaire : Evaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

Réuni en commission d'avis, le Conseil général des ponts et chaussées a délibéré le 29 juin 2000 sur la question posée par la direction des affaires économiques et internationales, à propos du projet de directive européenne sur l'évaluation environnementale des plans et programmes, au vu du rapport réalisé à ce sujet par Pierre Chassande.

Le Conseil fait siennes, dans leur intégralité, l'analyse et les conclusions de ce rapport, dont il souligne la clarté et la précision. Il se félicite notamment de l'attitude adoptée par l'ensemble du groupe de travail, composé de toutes les directions du ministère, d'adhésion active à l'objet de ce projet de directive : induire partout une protection élevée de l'environnement. Il souhaite que cette attitude aille encore en s'approfondissant et surtout en se manifestant en toutes occasions, de manière à contribuer à changer l'image de ce ministère.

La directive offre l'opportunité de franchir une étape importante dans la modernisation du ministère, dans un esprit de développement durable évoqué dans le préambule du projet de directive, en l'invitant à adopter une véritable approche stratégique dans l'élaboration des plans et programmes.

Le Conseil tient à souligner à l'attention du ministre trois objectifs mentionnés par le rapport, qui lui paraissent essentiels et pour la poursuite desquels il fait quelques suggestions complémentaires :

• **l'équilibre entre l'évaluation environnementale et les évaluations sociales et économiques.**

Le rapport souligne que la directive amène à traiter spécifiquement l'environnement, qui, au-delà des études en continu qu'il demande tout au long de l'élaboration du plan ou programme, fait l'objet d'une évaluation particulière présentée ensuite au public.
Dans ce contexte, le Conseil recommande au ministre de l'Equipement, des Transports et du Logement d'ordonner le renforcement, dans la préparation et la présentation des plans et programmes, de l'évaluation sociale et de l'évaluation économique. Il serait en effet dommageable que ces critères, faute de pouvoir faire jeu égal dans la synthèse en l'absence d'un effort d'explicitation analogue à celui développé pour l'environnement, en viennent à perdre l'importance qui doit leur être dévolue.
Ayant rejeté explicitement la solution qui consisterait à affadir ou nuancer le texte de la directive pour tenter de répondre à cette préoccupation, le Conseil considère que l'objectif doit être atteint, au contraire, par un renforcement des démarches d'évaluation économiques et sociales, conduisant à tenir compte de tous les paramètres pour parvenir à une synthèse équilibrée à laquelle les tribunaux sont sensibles (jurisprudence française du "bilan").
En ce sens, il juge que la directive induit une dynamique de progrès particulièrement intéressante.
Cette dynamique butera vite sur la difficulté d'effectuer la synthèse entre les trois points de vue. Cette synthèse, que l'on peut qualifier de développement durable, est à engager dans un esprit "gagnant–gagnant", chaque domaine s'enrichissant des autres. Il faut, ceci est ambitieux, mais bien dans la tradition de ce ministère, réfléchir d'ores et déjà aux méthodes qui aideront le débat politique à la dégager.

• **le changement de nature entre les études d'impact et les évaluations environnementales des plans et programmes.**

L'habitude prise de faire des études d'impact, l'acquis méthodologique qui en résulte, ne doivent pas gêner l'indi-



vidualisation des évaluations environnementales de plans et programmes en faisant considérer celles-ci comme un prolongement de celles-là. Les différences d'échelle, de niveau de définition et de localisation, se traduisent par un changement de nature.
Le rapport en donne la clé : l'approche systémique. C'est le système des services transports d'une région, le système urbain d'une agglomération, le système logement d'un marché local… chacun plongé dans son milieu, qu'il faut prendre en considération pour évaluer au plan environnemental, mais aussi au plan social et économique, les inflexions que des plans ou des programmes peuvent faire subir à ce système.
Désigner la clé qui ouvre la voie à la mutation n'est pas faire la mutation.

Le rapport énumère les défauts de connaissance qui entravent le passage de l'un à l'autre et désigne les recherches à entreprendre.
Le Conseil suggère de faire de cet ensemble un programme finalisé étalé sur la période des trois ans à venir et confié à la direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques.

• l'équilibre entre la pression contraignante des textes et la nécessaire marge de manœuvre pour en faire une application intelligente.

L'opportunité que représente le projet de directive pour le ministère ne doit pas faire négliger les difficultés juridiques qui pourraient naître de ces nouvelles exigences et qu'il faut se donner de meilleures chances de maîtriser.

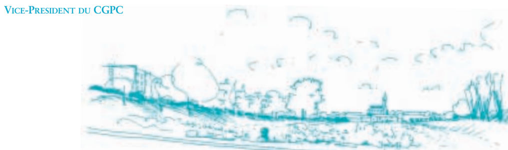
A cet égard, le Conseil a noté le caractère souvent très général des formulations adoptées par la directive (employant des termes comme "degré d'information raisonnable", dans les "petites zones", "modifications mineures"…). L'objectif visé, auquel le Conseil adhère totalement, est de laisser, dans l'application, des marges de jeu en vue de proportionner l'exigence à la réalité des enjeux locaux, et de tenir compte de la diversité des législations et des pratiques des Etats membres, susceptibles d'apporter dans la transposition les précisions nécessaires. Toutefois, l'analyse de la jurisprudence européenne montre que cette marge de jeu pourrait être illusoire, et que le risque contentieux pourrait être sérieux. Pour y répondre, le Conseil préconise plusieurs démarches :

Avant même son adoption définitive, il conviendrait d'effectuer **une étude de risques du texte** par rapport à la jurisprudence de la Cour européenne et d'en déduire les modifications à faire subir à la directive, notamment les précisions qu'il convient d'apporter à certains termes ou concepts.
Au niveau de la transposition, le Conseil recommande fortement de suivre la proposition du rapport **d'effectuer cette transposition par domaine** puisqu'il démontre que cela est possible dans le corps des textes législatifs et réglementaires actuels et qu'il y a déjà pour certains plans et programmes des dispositions allant dans le sens du projet de directive. Outre une meilleure intériorisation de l'objectif lui-même dans chacun des secteurs, cette manière de pratiquer peut donner à la Cour de justice européenne des éléments de contexte général qui constituent l'autre référence de ses jugements. Cette transposition par domaine nécessite une mobilisation de chaque direction du ministère. Son étude doit être engagée sans attendre, afin de pouvoir éclairer la rédaction finale de la directive.
D'une manière plus générale, il faut promouvoir au sein des services une **véritable culture de l'évaluation** qui, dans le contexte décrit, sera décisive y compris sur la sécurité juridique.
Comme le suggère le rapport, le Conseil propose que le groupe de travail constitué sur ce sujet soit prolongé, de manière à assurer une bonne cohérence entre les positions des différentes directions d'administration centrale du ministère, et une collaboration permanente avec les services du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement.
Le Conseil souligne d'une manière générale l'importance de la mobilisation immédiate des directions, pour préparer la transposition et permettre l'appropriation par les services de ces nouvelles méthodes de travail.

Lu et approuvé

GEORGES MERCADAL
VICE-PRESIDENT DU CGPC

Dessin extrait du "Plan de paysage de la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau"



Directeur de la publication
Georges Mercadal

Redactrice en chef et coordination
Dominique Schneider

Secretariat de redaction - Recherche iconographique
Isabelle Allard

Conception graphique - Realisation



IPS COMMUNICATION

12-14, PLACE DU GENERAL KŒNIG - 75017 PARIS
TEL. : 01 45 74 76 11 - FAX : 01 45 72 66 29